مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق

جامعة الاسكندرية



العددان الأول والثانى ١٩٩١

مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

مجلة مُحكّمَة تصدرها كلية الحقوق
جامعة الإسكندرية

رؤساء التحرير السابقون

الدكتور / زكى عبد المتعال مؤسس المجلة

(١٩٤٣ - ١٩٤٥)

الدكتور / السعيد مصطفى السعيد (١٩٤٨ - ١٩٤٩)

الدكتور / حسن أحمد بغدادى (١٩٥٠)

الدكتور / حسين فهمى (١٩٥١ - ١٩٥٧)

الدكتور / أنور سلطان (١٩٥٨ - ١٩٦٩)

الدكتور / مصطفى كمال طه (١٩٧٠ - ١٩٧٥)

الدكتور / على البارودى (١٩٧٦)

محتويات العدد

الصفحة

بسم الله الرحمن الرحيم

تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ أو بالأحرى الحاجة لوضع دستور جديد

بقلم : أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
بكلية حقوق الاسكندرية

دستور جمهورية مصر العربية الدائم النافذ منذ موافقة الشعب فى الاستفتاء بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، يحتاج لتعديلات عديدة كشفت عنها تجارب التطبيق والممارسة السياسية خلال الفترة التى تلت نفاذه حتى الآن .

ويلاحظ أن وصف الدستور بصفة الدستور الدائم إنما هو فى حقيقته غير دقيق ، ذلك أنه لايوجد دستور دائم بالمعنى القانونى للكلمة . فالفقه الدستورى يتجه فى غالبيته العظمى إلى انعدام القيمة القانونية لتحريم تعديل أى دستور . لأن تحريم تعديل أى دستور يتنافى مع السيادة الشعبية ، ويتضمن فرض ارادة الأغلبية الشعبية عند وضع الدستور على الشعب فى أجياله اللاحقة . ثم أن تحريم التعديل يتنافى مع مقتضيات التطور . وفى الحقيقة أن وصف الدستور بالدائم لم يكن يتضمن فى ذهن واضعى مشروع الدستور هذا المعنى المتطرف ، بل كان المقصود بالدوام الاستقرار والثبات ، حيث عرفت مصر قبل دستور ١٩٧١ دساتير مؤقتة تمثلت فى دستور ١٩٥٨ عقب وحدة مصر وسوريا ، ثم دستور ١٩٦٤ المؤقت عقب الظروف التالية للانفصال والتحول الاشتراكى للدولة .

ثم ان دستور ١٩٧١ قد طرأ عليه تعديل هام بناء على الاستفتاء الذى تم بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠ طبقا للمادة ١٨٩ من الدستور ، وتضمن هذا التعديل عدة مواد من الدستور من أبرزها المادة

الخامسة التى الغت الاتحاد الاشتراكى العربى كحزب واحد واحلت محله نظام تعدد الأحزاب ، والمادة الثانية التى اعتبرت مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع بعد أن كانت مجرد مصدر رئيسى بين مصادر اخرى رئيسية . وكذلك المادة ٧٧ التى أسبحت بعد تعديلها تجيز اعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد اخرى من غير تحديد ، بعد أن كانت فى الماضى تشترط ان تكون اعادة الانتخاب لمدة واحدة فقط ومتصلة . واخيرا نشير إلى اضافة فصل جديد فى الدستور ينظم مجلس الشورى لأول مرة ، بالإضافة إلى فصل جديد آخر خاص بسلطة الصحافة .

هذه التعديلات التى تضمنها استفتاء ٢٢ مايو ١٩٨٠ تطبيقا للمادة ١٨٩ ليست بالقليلة . ومع ذلك نحن نرى مع غير قليل من آراء الفقه الدستورى المصرى ان التجربة السياسية فى مصر أصبحت تتطلب تعديلات اخرى تتميز بأهميتها وخطورتها ، من حيث انها جذرية وتتصل بجوهر نظام الحكم الذى أقامه الدستور. ونرى انه من الأفضل بالنظر لخطورة وتعدد هذه التعديلات التى سنشير إليها ، من الأفضل أن يتم انشاء دستور جديد كما سنشير فيما بعد .

وفيما يلى تلك التعديلات التى نرى أهمية ادخالها على دستور ١٩٧١ : -

أولا : فيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية :

جمع دستور ١٩٧١ بين بعض خصائص النظام البرلمانى وبعض خصائص النظام الرئاسى . فقد أخذ من النظام البرلمانى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التى تتكون من طرفين هما رئيس الجمهورية والحكومة ، كما أخذ بمبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ولكن الدستور لم يأخذ بالنظام البرلمانى خالصا ، إذ خرج عليه فى شان دور وسلطات رئيس الجمهورية واخذ فى شأنها ببعض خصائص النظام الرئاسى كما هو مطبق بشكل كامل فى الولايات المتحدة الأمريكية . فرئيس

الجمهورية فى دستور ١٩٧١ يتمتع باختصاصات وسلطات واسعة ، يمارس معظمها منفردا بمقتضى قرارات جمهورية تحمل توقيعه وحده دون مشاركة الحكومة أو هيئة الوزارة . حقيقة هناك اختصاصات مشتركة يمارسها الرئيس بالاشتراك مع الحكومة أو هيئة الوزارة وهى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها (المادة ١٣٨ من الدستور) ، وكذلك تعيين الموظفين وعزلهم ، وأخيرا اقتراح القوانين على مجلس الشعب . وهناك من ناحية أخرى اختصاصات يمارسها مجلس الوزراء حددتها المادة ١٥٦ من الدستور . ولكن باقى الاختصاصات والصلاحيات المقررة للسلطة التنفيذية ، الأكثر أهمية على الاطلاق والأكبر نطاقا وحجما قد حجزها الدستور لرئيس الجمهورية ليمارسها دستوريا بصورة منفردة واستقلالا عن الحكومة : وهى سلطة الرئيس فى قيادة القوات المسلحة وابرام المعاهدات ، وفى العفو عن العقوبة ، وفى دعوة مجلس الشعب للانعقاد فى دوراته العادية واجتماعاته الاستثنائية ، وسلطته فى الأعتراض على القوانين وفى حل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب . والأكثر خطورة وأهمية هى سلطةالرئيس المنفردة فى اصدار كافة اللوائح الأساسية ، كاللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح الضبط ، وأيضا وبالذات القرارات بقانون بناء على تفويض من مجلس الشعب (مادة ١٠٨ من الدستور) والقرارات بقانون فى حالة الضرورة أثناء غياب مجلس الشعب . هذا بالإضافة إلى انفراد الرئيس بسلطة اعلان حالة الطوارئ ، واعلان تطبيق المادة ٧٤ وإتخاذ الاجراءات السريعة التى تخولها عند حدوث الاخطار الدستورية التى حددتها .

وقد ذهب رأى فى الفقه إلى أن تلك السلطات الكبيرة يجب الا يمارسها الرئيس منفردا رغم ظاهر النصوص ، وإنما يجب أن تكون ممارستها بواسطة الحكومة أو بالمشاركة معها . ولكن للأسف هذا الرأى لايمكن أن يسود ازاء صراحة نصوص الدستور التى لاتحتمل هذا التفسير بأى حال . بدليل أنه حيث اراد الدستور المشاركة الحقيقية بين الرئيس والحكومة نص على ذلك صراحة ، ومثال هذا المادة ١٣٨ التى نصت على أن يشترك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء فى

وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . وهو ما أكدته المادة ١٥٦ التى تصدت لبيان اختصاصات الحكومة . أما باقى الاختصاصات التى أشرنا إليها وهى كثيرة جدا لم يشر فيها الدستور إلى تلك المشاركة . وهناك دليل آخر على ارادة المشرع الدستورى فى انفراد الرئيس بممارستها ، وهو أن المادة ١٤٤ من الدستور بشأن إصدار الرئيس للوائح التنفيذية أشارت صراحة إلى إمكانية تفويض الرئيس لغيره فى سلطة اصدارها ، مما يعنى بمفهوم المخالفة عدم امكانية هذا التفويض أو المشاركة فى غير اللوائح التنفيذية . وأخيرا مما يؤكد فى النهاية انفراد رئيس الجمهورية بممارسة تلك السلطات التى اعطاها له الدستور وحده ، أن القرارات الصادرة بشأن هذه الصلاحيات هى قرارات جمهورية تحمل توقيع الرئيس وحده دون توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص .

وهذا يقودنا إلى التعرف على أول تعديل نراه ضروريا ، وهو يتمثل فى ضرورة اعادة صياغة اختصاصات رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية عموما ، بحيث تكون الاختصاصات المنفردة للرئيس محدودة نسبيا وفى مسائل يغلب عليها الطابع السياسى البحت ، مثل قيادة القوات المسلحة وابرام المعاهدات والعفو عن العقوبة واعلان حالة الطوارئ واعلان تطبيق المادة ٧٤ بضوابط معينة سنشير إليها فيما بعد ، وكذلك حل مجلس الشعب ولكن بعد استشارات معينة كقيود اجرائية سنشير إليها أيضا . أما باقى الاختصاصات وبالذات اصدار اللوائح الادارية والقرارات بقوانين فيجب أن يعطى الاختصاص بشأنها للحكومة أى مجلس الوزراء ، أو على الأقل أن تحمل هذه اللوائح والقرارات بقوانين توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص بجانب توقيع رئيس الدولة ، أى يجب أن تصدر وتعد بالمشاركة بين الطرفين الرئيس مع الحكومة .

وضرورة هذا التعديل تأتى من أن رئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا أمام مجلس الشعب ، فى حين أن الحكومة ورئيسها واعضاءها

هم المسئولون سياسيا أمامه . والقاعدة العادلة تقول أنه حيث توجد المسئولية توجد السلطة وحيث لاتتحقق المسئولية لاتوجد السلطة .

ثانيا : أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية :

هذا الأسلوب معروف وقد نصت عليه المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ جريا على تقليد دستورى بدأ منذ دستور ١٩٥٦ . فمجلس الشعب بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضائه يقدم مرشحا وحيدا يحوز موافقة ثلثى أعضاء المجلس ، ثم يعرض هذا الترشيح الوحيد على استفتاء الشعب . ونرى أن هذا الأسلوب محل انتقاد من عدة أوجه : فمن ناحية أولى هو أسلوب أقل ديمقراطية من أسلوب الانتخاب الشعبى المباشر حيث يتعدد المرشحون أمام جمهور الناخبين . ومن ناحية ثانية هذا الأسلوب الانتخابى الذى تضمنه الدستور يتعارض مع الدور القيادى الفعلى الذى أعطاه الدستور لرئيس الجمهورية فى اطار السلطة التنفيذية . فهذا الدور الفعال يتطلب الانتخاب الشعبى المباشر بين مرشحين متعددين بحيث يكون هذا الانتخاب الطبيعى هو أساس شرعية دور الرئيس كقيادة سياسية عليا . ومن ناحية ثالثة أسلوب انتخاب الرئيس فى دستور ١٩٧١ يتعارض أخيرا مع معنى الاستفتاء ويخرجه من مضمونه الحقيقى ، فالاستفتاء يكون على موضوع ومسألة معينة وليس لانتخاب الأشخاص .

وفى نهاية الأمر نرى وجوب تعديل هذا الأسلوب فى انتخاب الرئيس - على غرار ما حدث فى فرنسا منذ تعديل دستور ١٩٥٨ عام ١٩٦٢ - بحيث تلغى مرحلة ترشيح مجلس الشعب ويصبح من حق كل من توافرت فيه شروط الترشيح التقدم أمام جمهور الناخبين . وفى حالة عدم حصول أى من المرشحين المتعددين على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين يعاد الانتخاب بين المرشحين الاثنين الأعلى أصواتا بحيث يفوز فى الاعادة الحائز على أكثر الأصوات .

أما مسألة اعادة انتخاب الرئيس ، فلا نرى لزوم تقييدها ، بدليل أن دستور ١٩٥٨ فى فرنسا لم يضع قيدا فى هذا الشأن

المهم فى رأينا هو تعديل أسلوب الانتخاب ذاته على النحو السابق بيانه ، والشعب هو صاحب الأمر فى الاختيار .

ثالثا : الفصل فى صحة عضوية نواب مجلس الشعب :

نحن نعلم أن دستور ١٩٧١ فى المادة ٩٣ قد أعطى الاختصاص لمجلس الشعب نفسه للفصل فى صحة عضوية أعضائه ، بعد أخذ رأى محكمة النقض فى تحقيق تجريه فى الطعون المحالة إليها من مجلس الشعب . ولكن رأى محكمة النقض هو مجرد رأى غير ملزم لمجلس الشعب ، ولاتكون العضوية باطلة إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس. ونحن نعلم محاولات مجلس الدولة الحميدة لأجل انتزاع اختصاص مواز له باعتباره القاضى الطبيعى للمنازعات الادارية طبقا للدستور (مادة ١٧٢) وطبقا لقانون مجلس الدولة (مادة ١٠) . كما نعلم مدى الخلافات التى ثارت بشأن بعض أحكام المحكمة الادارية العليا فى هذا الشأن .

ونحن نرى - مع أغلبية الفقه المصرى - وجوب تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو ينزع الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية من مجلس الشعب واعطاء هذا الاختصاص للقضاء وحده بصفته العادلة المحايدة . لأن اختصاص مجلس الشعب بهذه المنازعة القانونية يجعل من المجلس خصما وحكما فى ذات الوقت ، سيما مع وجود أغلبية كبيرة للحزب الحاكم فى المجلس . ونرى أن يكون الاختصاص القضائى ليس لمحكمة النقض بل لمجلس الدولة بواسطة محكمة القضاء الادارى كأول درجة ثم المحكمة الادارية العليا فى الدرجة الثانية . واختصاص مجلس الدولة أوجب ، حيث أن منازعات صحة العضوية هى بطبيعتها منازعات ادارية تثور بين المرشحين والناخبين وبين جهة الادارة المنظمة للانتخابات .

ويلاحظ أن فرنسا تعطى الاختصاص للمجلس الدستورى الذى يختص بجانب رقابة دستورية القوانين قبل اصدار القانون ، يختص أيضا بالفصل فى صحة عضوية أعضاء البرلمان بمجلسيه .

رابعا : عدم جدوى الاستفتاء الشعبي في حالة تقرير مسئولية الحكومة أمام مجلس الشعب وكذلك في حالة حل مجلس الشعب :

١ - دستور ١٩٧١ في المادة ١٢٧ بشأن حق مجلس الشعب في تقرير المسئولية السياسية التضامنية للحكومة ، قد جعل تحريك تلك المسئولية موجها ضد رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيسا للحكومة ومشرفا على أعمالها . ولكن المادة ١٢٧ المشار إليها لم تجعل استقالة الحكومة واجبة عند تقرير مسئوليتها السياسية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشعب عقب استجواب تمت مناقشته ، بل تجيز هذه المادة لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس اعادة بحث الأمر ، فإذا أصر مجلس الشعب على قراره بذات الأغلبية فيجوز لرئيس الجمهورية عرض النزاع بين المجلس وبين الحكومة على استفتاء الشعب . وفي هذه الحالة يجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما ، وتقف جلسات المجلس . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى المجلس .

ونرى أنه لم يكن هناك داع لاستفتاء الشعب في هذه الحالة ، لأنه في النظام البرلماني من المستقر أن نواب الشعب في البرلمان لهم حق سحب الثقة من الحكومة التي يجب عليها أن تقدم استقالتها نتيجة لذلك وبدون حاجة لاجراء آخر . سيما وأن سحب الثقة تم بأغلبية كبيرة هي الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء مجلس الشعب ، وسيما وأن المجلس قد عاد وأكد قراره من جديد عقب مداولة جديدة . فإجازة اجراء استفتاء شعبي فوق ذلك هو زيادة في التحوط والحذر لمصلحة الحكومة . لذلك فنحن نرى وجوب تعديل هذه المادة ١٢٧ على نحو يلغى امكانية الالتجاء إلى الاستفتاء الشعبي ، اكتفاء بقرار مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه بسحب الثقة من الحكومة ، ووجوب تقديم الحكومة استقالها فورا ودون حاجة لمداولة

جديدة من المجلس ، على غرار الوضع فى حالة تقرير المسئولية السياسية الفردية لكل وزير على حدة .

٢ - كذلك من ناحية مقابلة نحن لا نرى داع أيضا لوجوب استفتاء الشعب إذا أراد رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب عند ضرورة يراها . فالمادة ١٣٦ من الدستور فى شأن حل مجلس الشعب تنص على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب ، إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب " .

وهكذا يكون الدستور قد قيد سلطة الرئيس فى حل مجلس الشعب بقيدين : قيد وجود ضرورة يترك أمر تقديرها لرئيس الجمهورية ، وقيد وجوب استفتاء الشعب على حل المجلس ، بحيث لا يصدر قرار الحل إلا بعد موافقة الشعب فى الاستفتاء . ومن ثم يبدو أن دستور ١٩٧١ أراد أن يقيم توازنا بين حق مجلس الشعب فى سحب الثقة من الحكومة وبين سلطة رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية فى حل مجلس الشعب . ففى الحالتين قرر الدستور استفتاء الشعب . ولكن مع ملاحظة أنه فى حالة سحب المجلس الثقة من الحكومة الاستفتاء يكون جوازيا لرئيس الجمهورية ، أما فى حالة حل مجلس الشعب فإن الدستور يوجب استفتاء الشعب كشرط ملزم للرئيس .

وقد سبق أن رأينا أننا لا نرى ضرورة للنص على استفتاء الشعب أصلا فى شأن سحب مجلس الشعب للثقة من الحكومة طبقا للمادة ١٢٧ من الدستور، اكتفاء بقرار مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه كما هو مقرر فى النظم البرلمانية . وهنا أيضا لا نرى ضرورة كذلك لوجوب استفتاء الشعب على حل مجلس الشعب . فنرى أنه من الملائم عند تعديل الدستور الغاء النص على الاستفتاء الشعبى هنا أيضا . فإذا كانت حكمة الاستفتاء الشعبى على حل مجلس الشعب هى تقرير رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقدير رئيس الجمهورية للضرورة التى يرى من أجلها حل المجلس ، فإن تلك الحكمة مردود عليها من ناحية أن اجراء الانتخابات الجديدة عقب حل المجلس بقرار

جمهورى يحقق تلك الرقابة الشعبية بصورة لاحقة . فالانتخابات التى ستجرى عقب الحل لتجديد مجلس الشعب ، ما هى إلا نوع من الرقابة من جانب جمهور الناخبين ، فإذا انتخب الشعب ذات الأغلبية البرلمانية السابقة فهذا يعنى أن الناخبين لا يشاركون رئيس الجمهورية تقدير تلك الضرورة التى دعته لحل المجلس .

ومن ثم نحن نرى استبعاد استفتاء الشعب فى حالة حل مجلس الشعب . فالرئيس إذا قدر وجود ضرورة لحل المجلس فليصدر قرارا به وتكون الانتخابات الجديدة بمثابة تحكيم الجمهور الناخبين فى ذات الوقت ، بدلا من اجراء انتخابين متتاليين مرة للاستفتاء على الحل ومرة أخرى للانتخابات البرلمانية الجديدة .

ونشير فى نهاية هذه الفقرة أنه بشأن حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب ، إذا كنا نحبذ استبعاد الاستفتاء ، إلا أننا من ناحية أخرى نرى عند تعديل الدستور أن يوضع قيد على سلطة الرئيس فى حل المجلس يتضمن ضرورة أن يسبق قرار الحل استشارة وجوبية لكل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب نفسه لاستطلاع رأيهما فى حل المجلس . كذلك يجب أن ينص على عدم جواز حل مجلس الشعب مرتين لذات السبب . وهو القيد الذى كان قد نص عليه دستور ١٩٢٣ .

خامسا : القرارات بقانون فى غيبة مجلس الشعب :

المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ نظمت هذه القرارات بقانون التى يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذها ، أثناء العطلة السنوية لمجلس الشعب أو أثناء حل المجلس أو وقف جلساته ، وذلك إذا طرأت خلال غيبة المجلس ظروف توجب الاسراع بإتخاذ تدابير تشريعية لاتحتمل التأخير . وتوجب المادة ١٤٧ المشار إليها عرض هذه القرارات بقانون على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من اتخاذها إذا كان المجلس قائما ولكن فى مجرد عطلة سنوية ، أما فى حالة حل المجلس أو وقف

جلساتـه فيجب عرض هذه القرارارت بقانـون على المجلس فـى أول اجتماع تال له .

ونرى وجوب تعديل هذه المادة ١٤٧ على نحو يستبعـد امكان اتخاذ القرارات بقانـون أثنـاء العطلة السنويـة لمجلس الشعب ، والسمـاح بإصدارهـا فقـط فـى حالة حل المجلس أو وقف جلساتـه . لأنـه طالماأنـه فـى حالةالعطلـة السنويـة تجب دعوة المجلس خلال خمسة عشر يوما لعرض القرارات بقانـون عليـه فـى حالة اتخاذهـا ، فهـذا يعنـى منطقيـا أنه لاتوجـد ثمة ضرورة أو استعجـال تستدعـى الاسـراع فـى اصدار تلك القرارات بقانـون . فطالمـا أن دعوة المجلس واجبة فـى هذا الميعـاد القصيـر ، فلمـاذا لايدعى مجلس الشعب للتشريـع بنفسـه فـى تلك المسائل التـى توصف بأنهـا عاجلة ؟ لذا نرى وجوب حذف هذه الحالة من المـادة ١٤٧ ، والاكتفـاء بإمكانيـة اصدار القرارات بقانـون فـى حالة حل المجلس أو وقف جلساتـه ، فهنـا للضـرورة أوالاستعجـال ما يبررهـا .

سادسا : السلطات الاستثنائيـة فـى حالة الخطر الدستـورى طبقـا للمـادة ٧٤ :

أيضـا من المسائل التـى تحتـاج إلى تعديل دستـورى ضـرورة تحقيـق الانضبـاط فـى صياغـة المـادة ٧٤ من الدستـور ، التـى تحتـاج إلى اعادة صياغـة على نحو يحقق قدرا من القيـود والضمانـات الضروريـة فـى مواجهة السلطات الاستثنائيـة التـى تمنحها هذه المـادة لرئيـس الجمهورية . فالمـادة ٧٤ - كما نعلـم - تعطى للرئيـس حق اتخاذ الاجراءات السريعـة تشريعيـة كانت أم ادارية ، فـى حالة وجود خطر يهدد الوحدة الوطنيـة أو سلامـة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولـة عن أداء دورها الدستـورى . ويقـوم الرئيـس بعد اتخاذ هذه الاجراءات بتوجيـه بيـان إلى الشعب ، ثم يجرى الاستفتـاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستيـن يوما من اتخاذهـا .

وكما هو واضح تلك الاجراءات السريعة قد تشمل اتخاذ قرارات بقوانين وليس فقط قرارات ادارية لائحية أم فردية ، وتصبح هذه القرارات ذات شرعية نهائية بعد الاستفتاء عليها . وقد استوحى واضعوا الدستور هذه المادة ٧٤ من المادة ١٦ من دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ . ولكن المادة الفرنسية المقابلة للمادة ٧٤ تتضمن عددا من القيود والضمانات لم تتضمنها المادة ٧٤ المصرية، فالمادة ١٦ الفرنسية أكثر انضباطا من عدة أوجه : فمن ناحية أولى الخطر الدستورى الذى يبرر منح السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية أكثر دقة فى تحديده ، لأن المادة ١٦ تتطلب أن يصبح النظام الجمهورى أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددا بخطر جسيم وحال ، وتشترط أن ينتج عن ذلك الخطر انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . هذا بينما المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لاتشترط هذا الشرط الأخير دائما وهو تحقق انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . فالمادة ٧٤ أكثر اتساعا فى تحديد مجال الخطر الدستورى ، حيث أنها واجهت حالات فضفاضة فى مضمونها وهو أن يهدد الخطر إما الوحدة الوطنية وإما سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . فاعاقة المؤسسات الدستورية هو تعبير فضفاض أقل انضباطا من انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . ثم إن هذه الاعاقة لمؤسسات الدولة الدستورية هى مجرد حالة تخييرية بين حالات أخرى تبيح الالتجاء إلى اعلان تطبيق النظام الاستثنائى للمادة ٧٤ ، وليست شرطا لازما حتما كما فى المادة ١٦ الفرنسية .

ومن ناحية ثانية ، المادة ١٦ الفرنسية تتطلب ضمانات اجرائية هامة خلت منها المادة ٧٤ : فالمادة ١٦ فى دستور فرنسا توجب على رئيس الجمهورية استشارة كل من الوزير الأول ورئيسى مجلسى البرلمان ورئيس المجلس الدستورى قبل اتخاذ قراره بإعلان تطبيق المادة ١٦ . كما توجب على رئيس الجمهورية استشارة المجلس الدستورى الفرنسى قبل اتخاذ الاجراءات الاستثنائية بعد اعلان تطبيق المادة ١٦ . وأخيرا هذه المادة الفرنسية تحرم على رئيس

الدولة الاقدام على حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق المادة ١٦ ، بل تنص أيضا على وجوب انعقاد البرلمان خلال هذه الفترة بشكل دائم لكى ينبه الرئيس إلى وجود نواب الشعب مما يمثل رقابة مستمرة قائمة . هذا وقد خلت المادة ٧٤ من دستورنا من جميع هذه الضمانات الاجرائية الهامة . الضمانة الوحيدة التى نصت عليها المادة ٧٤ هو توجيه الرئيس بيانا إلى الشعب وضرورة الاستفتاء الشعبى اللاحق على ما اتخذه الرئيس من اجراءات . ويلاحظ أن ضمانة الاستفتاء غير منصوص عليها فى المادة ١٦ الفرنسية ، وهى على أى حال ليست بالضمانة القوية عملا لأن الاجراءات سبق اتخاذها ، ويصعب تصور رفض الشعب لها بعد اتخاذها مع الدعاية الاعلامية القوية .

لذلك نحن نرى ضرورة تعديل المادة ٧٤ من الدستور على نحو يحقق الضبط والأحكام فى تحديد الخطر الدستورى الموجب لأعلان تطبيق هذه المادة ، وعلى نحو يحقق ضمانات وقيود محددة فى استخدام السلطات الاستثنائية خلال هذه الفترة .

وإذا نحن ذهبنا إلى جوهر الأمور وبصورة أشمل ، فإننا نفضل الغاء المادة ٧٤ تماما ، وذلك اكتفاء بالنص الدستورى الذى يجيز لرئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارئ (مادة ١٤٨) . لأن موجبات اعلان حالة الطوارئ هى عموما وجود ظروف واخطار استثنائية من جنس تلك الاخطار التى تواجهها المادة ٧٤ . وإذا قيل بأن الخطر الدستورى الذى تتضمنه المادة ٧٤ أكثر عمقا وأثرا ، فلاشك أن اعلان حالة الطوارئ التى تتضمن اخطارا أقل قوة تشمل من باب أولى تلك الاخطار الأكثر قوة وشدة التى واجهتها المادة ٧٤ .

يبقى أن نقول فى مقام الحديث عن الظروف الاستثنائية - والشىء بالشىء يذكر - أنه يجب التفكير بعمق عند تعديل دستور ١٩٧١ فى صياغة جديدة لأعلان حالة الطوارئ وامتدادها ، على نحو يضبط التنظيم الدستورى والقانونى للطوارئ ، حتى نستطيع الخروج من تلك الحلقات المتصلة من الطوارئ المعلنة منذ فترات

طويلة والتى تجعل نظام الطوارئ وكأنه أصبح هو النظام العادى فى حياتنا السياسية .

سابعا : الاستفتاء السياسى طبقا للمادة ١٥٢ من الدستور :

فهذه المادة ١٥٢ تنص على أنه " لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا " . وقد وردت هذه المادة فى دستور ١٩٧١ جريا على تقليد دستورى سابق بدء منذ دستور ١٩٥٦ .

ونحن إذا كنا ضد الاكثار من الاستفتاءات الشعبية فى مناسبات وأحوال لا مبرر لها ، كما سبق ورأينا مثلا بشأن الاستفتاء على تقرير مجلس الشعب للمسئولية السياسية للحكومة أو بشأن الاستفتاء على حل مجلس الشعب ، إلا أننا نرى أن الاستفتاء السياسى طبقا للمادة ١٥٢ ليس ضارا بل قد يكون مفيدا فى حالات معينة واجبة . حيث أن هذا الاستفتاء يحقق مشاركة شعبية مباشرة فى مسائل يكون لها من الأهمية القومية الحيوية ، التى تستدعى معرفة رأى جماهير الشعب ازاءها . ولكننا نرى ضرورة تقييد اجراء هذا الاستفتاء بضمانات اجرائية معينة كما سيأتى . ونلاحظ أن دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ قد قرر مثل هذا الاستفتاء فى المادة ١١ منه ، ولكنه قيده من عدة وجوه : فالاستفتاء - طبقا للمادة ١١ الفرنسية - محدد فى حالات معينة ، ثم إن قرار الرئيس بالالتجاء إلى استفتاء الشعب محاط بقيود اجرائية هامة : هى أن يكون الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة أثناء دورة انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك لمجلسى البرلمان ، ويشترط نشر هذا الاقتراح أو ذاك فى الجريدة الرسمية قبل اتخاذ الرئيس لقراره بالدعوة للاستفتاء .

ولذلك فنحن نرى ضرورة تعديل المادة ١٥٢ على نحو يحقق قيدا اجرائيا على الالتجاء إلى هذا الاستفتاء . وبالنظر لظروفنا فى مصر نرى أن تكون الدعوة للاستفتاء السياسى بناء على اقتراح من مجلس

الشعب ، أو على الأقل بعد موافقة مجلس الشعب . وميزة هذا القيد الاجرائى هى عدم اهدار سلطة مجلس الشعب التشريعية ، عن طريق الالتجاء إلى الاستفتاء فى مسائل تشريعية وليست ذات طابع سياسى .

ثامنا : تعديل التنظيم الدستورى لمجلس الشورى :

نحن نعلم أن مجلس الشورى أضيف بناء على التعديل الدستورى الشهير الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ . ولكن وضع مجلس الشورى هو وضع فريد لايخلو من غرابة . فهو من ناحية المظهر والتشكيل له طابع المجلس النيابى نظرا لأن ثلثى أعضائه منتخبين انتخابا عاما مباشرا من الشعب ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى . ولكن من ناحية مقابلة لايمكن اعتبار مجلس الشورى رغم انتخاب غالبيته من الشعب ، لايمكن اعتباره مجلسا نيابيا يشارك مجلس الشعب فى الوظيفة التشريعية ، حيث أن النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصه تعطى له مجرد حق ابداء الآراء الاستشارية غير الملزمة للسلطة التنفيذية أو لمجلس الشعب . ومعلوم أن المجلس النيابى لكى يصدق عليه هذا الوصف ، لايكفى أن يكون منتخبا كله أو غالبيته من الشعب ، بل لابد أيضا أن تكون له سلطة فعلية فى التشريع .

والغريب أيضا أن مجلس الشورى يجوز حله على غرار مجلس الشعب ، بالرغم من أن اختصاصاته محض استشارية كما قلنا ، وبالرغم من انعدام سلطته فى الرقابة على الحكومة .

ولذلك يتساءل رجال الفقه الدستورى المصرى بحق عن جدوى مجلس الشورى بوضعه الحالى . فهو فى هذا الوضع القائم لايزيد فى الأهمية عن تلك المجالس القومية المتخصصة التى تعين السلطة التنفيذية فى رسم السياسة العامة للدولة ، بالآراء الاستشارية والعلمية التى تبديها فى كافة المجالات . ومن هذا المنطلق لا ضرورة للابقاء على مجلس الشورى .

ونحن نرى مع ما يراه الاتجاه الغالب فى الفقه الدستورى المصرى ، نرى ضرورة تعديل التنظيم الدستورى لمجلس الشورى دون الغائه ، وبحيث يصبح بمثابة مجلس الشيوخ الذى كان قائما فى ظل دستور ١٩٢٣ . ومن هذا المنطلق الجديد الذى نرجو الاتجاه إليه فى التعديل ، يجب اعطاء مجلس الشورى اختصاصا تشريعيا ملزما ، بحيث تكون موافقته لازمة وضرورية بجانب موافقة مجلس الشعب على كل مشروع قانون جديد أو تعديل قانون قائم . وميزة هذا التعديل المقترح هى اغناء واثراء وتعميق العملية التشريعية وتحقيق ضمانات الاناة والتروى فى صنع القوانين ، فلا تصدر القوانين بتلك السرعة التى يلاحظها الكثيرون ، والتى تستدعى غالبا التعديلات المتلاحقة للقوانين . وقوانين الموظفين والادارة المحلية والقطاع العام والقوانين الجنائية وقوانين الاسكان لهى خير دليل على ما نقول .

تاسعا : الغاء نسبة الـ ٥٠٪ من العمال والفلاحين فى مجلسى الشعب والشورى والمجالس المحلية :

فنحن نعلم أن دستور ١٩٧١ تطبيقا للايديولوجية الاشتراكية تطلب ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لاتقل عن ٥٠٪ فى مجلس الشعب والمجالس المحلية ثم فى مجلس الشورى بالنسبة للثلثين المنتخبين من أعضائه .

ونرى مع كثيرين من رجال الفقه الدستورى وغيرهم من رجال الفكر والصحافة والرأى العام ، أن هذه النسبة الدستورية لتمثيل العمال والفلاحين يجب الغاؤها فى التعديلات الدستورية المقترحة .

إذ لم يعد يخفى أن خطورة هذا النص واضراره أكثر من منافعه بكثير ، إذ يكفى أن يكون من مخاطره الكبيرة افراز مجالس نيابية ومحلية هزيلة ضعيفة البنيان ، نظرا لاستبعاده قطاعات من المثقفين وذوى الرأى من عضويتها نتيجة تطبيق هذه النسبة الظالمة .

ويضاف إلى ذلك أن اشتراط تلك النسبة يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات ، الذى قرره الدستور ذاته في المادة ٤٠ ، فالدستور من هذه الناحية يبدو وكأنه يناقض بعضه بعضا . وأخيرا إن اشتراط هذه النسبة يتضمن تناقضا منطقيا غير مقبول ، لأن من شأن هذه النسبة فرض وصاية الزامية على جماهير العمال والفلاحين ، التى قد ترى من وجهة نظرها أن تمثل عن طريق ابنائها المثقفين الذين لم يفتقدوا جذورهم الشعبية لمجرد حصولهم على المؤهلات العليا أو انتمائهم لنقابات المهن الحرة . ثم إن تعريف العامل والفلاح في قانون مجلس الشعب من شأنه أن يؤدى إلى تحايلات واضحة : إذ يكفى لمن يحوز عشرة فدادين على الأكثر أن يزيد حيازته فدانا واحدا لينتقل من فئة الفلاحين إلى الفئات الأخرى ، وعلى العكس يكفى لمن يريد أن ينتقل من طائفة الفئات إلى الفلاحين أن يبيع أو يتخلص من الأفدنة الزائدة عن العشرة فدادين حتى ينطبق عليه وصف الفلاح . كذلك ما الفارق في تعريف العامل بين من حصل على مؤهل عال أثناء خدمته كعامل وبين من كان من الأصل من أصحاب المؤهلات العليا ؟ وفى الواقع كما أثبتت التجارب إن أى تعريف للعامل أو الفلاح لايمكن أن يكون دقيقا وكاملا ، ويكون من شأنه دائما أن يفتح الطريق للتحايلات .

كل هذا يدعونا إلى ضرورة الغاء نسبة العمال والفلاحين في مجلس الشعب ومجلس الشورى والمجالس المحلية .

عاشرا : ضرورة النص على ضمانات سلامة العملية الانتخابية في صلب الدستور :

قرر دستور ١٩٧١ حرية الانتخاب والترشيح والاستفتاءات في المادة ٦٢ منه ، كما نص في المادة ٨٧ على مبدأ الانتخاب السرى العام المباشر . ولكن على مستوى سير العملية الانتخابية وضمان نزاهتها وسلامتها لم يتضمن الدستور تفصيلات ضرورية كشف التطبيق السياسي عن لزومها وأهميتها . فقد اكتفى الدستور في

المادة ٨٨ بالنص على أن" يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية " . وهو فى رأينا نص غير كاف ، إذا نحن لاحظنا المشكلات والأزمات التى سببها نقص الضمانات الفعلية فى سير العملية الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشعب .

ونرى أنه بالنظر لهذه التجارب السياسية فى مصر والمشكلات التى ثارت ، وبالنظر لظروف تجربتنا الديمقراطية التى مازالت وليدة وتحتاج إلى دعم وحماية قوية من الدستور ، نرى لكل ذلك ضرورة أن تتضمن التعديلات الدستورية أفراد فصل كامل فى الدستور للضمانات العملية لنزاهة وسلامة عملية الانتخاب . وذلك على نحو يضمن الرقابة الأكثر فاعلية لرجال القضاء فى غالبيتهم الكثيفة ، بحكم ما يتمتع به رجال القضاء من حيدة وروح العدالة .

كانت تلك هى التعديلات الدستورية التى نقترح لزوم ادخالها على دستور ١٩٧١ . وغير قليل من تلك التعديلات جرت بها أقلام رجال الفقه الدستورى وأقلام غيرهم من رجال الأحزاب ورجال الفكر والصحافة . ونظرا لكثرة هذه التعديلات وآثارها فى التوازن العام لنصوص الدستور فى مجموعها ، لذا نرى أنه من الأفضل بل يصبح من الضرورى التفكير فى انشاء دستور مصرى جديد يراعى تلك الأفكار والتعديلات المقترحة . ونرى أن يكون انشاء هذا الدستور الجديد بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة خصيصا لهذا الغرض ، وليس فقط بواسطة الاستفتاء الشعبى وحده . لأن الجمعية التأسيسية المنتخبة تتيح لممثلى الشعب الحوار والمناقشة المتأنية للوصول إلى أفضل الحلول للمصلحة القومية . ولا مانع بعد اعداد مشروع الدستور من الجمعية التأسيسية المنتخبة واقرارها له ، لا مانع بعد ذلك - وليس قبل ذلك - لا مانع من عرض مشروع الدستور على الشعب أيضا لاستفتائه فيه ، ليشعر الجميع بمشاركته الايجابية فى وضع الدستور الجديد .

أما أسلوب الاستفتـــاء المجرد وحده ، مع اعداد مشروع الدستـور من لجنـة حكومية يجعل الدستـور عملا وكأنـه من خلق الحكومة وحدها ، سيمـا مع غياب الحيدة فـى وسائـل الاعـلام فـى مناقشـة موضوعية جادة لمشروع الدستـور . أما الجمعية التأسيسيـــة المنتخبـة فهـى تمثـل الشعب وتضمـن عدم هيمنة الحكومة على عملية انشاء دستـور البـلاد .

تطور النظام النقدى الدولى وأثره على الاتفاقيات الدولية فى مجال القانون الجوى والبحرى

دراسة انتقادية لأحكام القضاء المصرى

دكتور محمد فريد العرينى

أستاذ القانون التجارى والبحرى والجوى المساعد

١ - مقدمة:

بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٥ أصدرت محكمة النقض المصرية، الدائرة المدنية والتجارية والأحوال الشخصية، حكما متعلقا بكيفية احتساب التعويض الملزم به الناقل الجوى وفقا لنصوص اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩(١).

وتتحصل الوقائع فى أن "المطعون عليه أقام الدعوى رقم ٧١٩٤ سنة ١٩٨٠ مدنى جنوب القاهرة الابتدائية ضد الشركة الطاعنة بطلب الحكم بالزامها بان تدفع له مبلغ ٤٣٤ جنيها استرلينيا أو ما يعادله من العملة المصرية ومقداره ٩١٠ر٧٠٠ جنيها تعويضا عن احدى حقائبه التى اكتشف فقدها اثر عودته يوم ١٩٧٨/٧/٢٩ من اثينا إلى القاهرة على احدى طائرات تلك الشركة. وبتاريخ ١٩٨١/١/١ حكمت المحكمة بالزام الشركة الطاعنة بان تدفع إلى المطعون عليه مبلغ ٩١٠ر٧٠٠ جنيها. استأنفت الشركة الطاعنة هذا الحكم لدى محكمة استئناف القاهرة بالاستئناف رقم ١١٣٦ سنة ٩٨ق . وبتاريخ ١٩٨٢/٦/٢٩ حكمت المحكمة بتعديل التعويض المقضى به للمطعون عليه إلى مبلغ ٥٠٠ر٥٦٢ جنيها. طعنت الشركة الطاعنة فى هذا الحكم بطريق النقض...

وحيث ان الطعن أقيم على سبب واحد تنعى به الشركة الطاعنة على الحكم المطعون فيه الخطأ فى تطبيق القانون وفى بيان ذلك تقول انها تمسكت أمام محكمة الاستئناف بانه يتعين احتساب قيمة

(١) نقض رقم ٢٢٥٣ لسنة ٥٢ ق . حكم غير منشور.

التعويض المستحق للمطعون عليه وفقا لما تقضى به المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو بمبلغ ٢٥٠ فرنك عن كل كيلوجرام بواقع الفرنك الفرنسى الذى يشتمل على ٦٥٫٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ فى الألف وتكون قابلة للتحويل إلى أرقام دائرة فى كل عملة ورقية، ولما كان وزن الذهب الخالص فى الجنيه المصرى بمقتضى القانون ١٨٥ لسنة ١٩٥١ هو ٢٫٥٥١٨٧ جرام، يكون التعويض المستحق للمطعون عليه هو مبلغ ٨٦٫٢٥٠ جنيها. غير أن الحكم المطعون فيه أطرح هذا الدفاع واحتسب قيمة التعويض بالمخالفة لأحكام الاتفاقية المذكورة مما يعيبه بالخطأ فى تطبيق القانون.

وحيث أن هذا النعى فى محله. ذلك أنه لما كانت الفقرة الثانية من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسوفيا الدولية للطيران المدنى التى انضمت إليها جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٥٩٣ سنة ١٩٥٥ قد نصت على أن فى نقل الأمتعة المسجلة أو البضائع تكون مسئولية الناقل محددة بمبلغ ٢٥٠ فرنكا عن كل كيلوجرام، ونصت الفقرة الرابعة منها على أن يكون تقدير هذا المبلغ بواقع الفرنك الفرنسى الذى يشتمل على ٦٥٫٥ ملليجراما من الذهب عيار ٩٠٠ فى الألف ذهبا خالصا وأن يكون هذا المبلغ قابلا للتحويل إلى أرقام دائرة فى كل عملة وطنية، وكان القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ قد حدد وزن الذهب الخالص فى الجنيه بمقدار ٢٫٥٥١٨٧ جرام ابتداء من ١٩ سبتمبر سنة ١٩٤٩ ، وكان من مقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢ من أغسطس سنة ١٩١٤ أن يكون للجنيه الورق نفس القيمة الفعلية للجنيه الذهب فإن ما يلزم به الناقل الجوى وفقا للفقرتين المذكورتين من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسوفيا هو عدد من الجنيهات المصرية الورقية مساو لعدد من الجنيهات الذهبية المشتملة على ذهب يعادل وزن الذهب الذى يشتمل عليه ٢٥٠ فرنكا فرنسيا عن كل كيلوجرام وذلك على أساس أن وزن الذهب فى الجنيه الواحد هو ما حدده القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ ، لما كان ذلك وكان الحكم المطعون

فيـه بعد ان خلص فى اسبابـه إلى سريان هذه الاتفاقيـة على النزاع المطروح قد خالف هذا النظر فإنـه يكون قد اخطأ فـى تطبيـق القانـون مما يستوجب نقضـه.

وحيث ان الموضوع صالح للفصـل فيـه ولما تقـدم... فإن التعويـض المستحـق للمطعون ضـده هو مبلـغ ٨٦٫٦٢٧٫٦٤٩ تقرب إلى مبلغ ٨٦٫٦٢٨ جنيها وهو حصيلـة مايلـى:

مقدار التعويـض بالفرنـك الفرنسـى = ١٥ كم (وزن الحقيبـة)

٢٥٠X فرنكـا = ٢٧٥٠٠ فرنكـا فرنسيـا. وزن ما بهذه الفرنكات من ذهب عيار (٩٠٠ / ١٠٠٠) = (٢٧٥٠٠ X ٦٥٥) / ١٠ = ٢٤٥٦٢٥ ملليجرام عيار (٩٠٠ / ١٠٠٠).

وزن مابهـا من ذهب خالص = (٩٠٠ X ٢٤٥٦٢٥) / ١٠٠٠ = ٢٢١٠٦٢٫٥ ملليجرام من الذهب الخالص، القيمة بالجنيـه المصرى (٢٢١٠٦٢٫٥ X ١٠٠٠٠٠) / ٢٥٥١٨٧

مليـم جنيـه   مليـم جنيـه

= ٨٦٫٦٢٧٫٦٢٩ تقرب إلى ٨٦٫٦٢٨ وهو ما يتعيـن القضـاء بـه للمطعون ضـده".

لذلك نقضت المحكمة الحكم المطعون فيـه وحكمت فى موضوع الاستئنـاف رقم ١١٣٦ سنـة ٩٨ق القاهرة بتعديـل الحكم المستأنـف بالـزام الشركـة الطاعنـة بأن تدفـع للمطعون ضده مبلـغ ٨٦٫٦٢٨ (ستـة وثمانيـن جنيهـا وستمائـة وثمانيـة وعشرين مليمـا)"(١).

ولقـد تعرضت محكمة استئنـاف الاسكندريـة، الدائـرة السادسـة بحرى، بتاريـخ ١٩٨٩/٢/٢٢ ، لذات الموضوع ولكن فـى مجال النقـل

(١) أنظر فـى نفس الاتجـاه: الحكم الصـادر فـى طلب التحكيـم رقم ٨٨/١٨١٢ المرفـوع من الشركـة المصريـة للملاحة البحريـة ضد السيـد/ وزير الدفـاع بصفتـه، حكم غير منشور.

البحرى الخاضع لأحكام معاهدة سندات الشحن الموقعة فى بروكسل عام ١٩٢٤ .(١)

وتتحصل وقائع الدعوى، أمام المحكمة، فى أن "الشركة المستانف ضدها اقامت دعواها رقم ٢٦٢٨ لسنة ٨٤ ت.ك اسكندرية ابتغاء الحكم بالزام الشركة المستأنفة بأن تدفع لها مبلغ ٤٠٩٩ جنيه والفوائد القانونية بواقع ٥٪ سنويا من تاريخ الحكم حتى السداد........ قولا بأن الشركة المستانف ضدها استوردت رسالة من المنجنيز قدرها ١١٠ طن على الباخرة "كاب بريتون" بموجب سند شحن ولدى وصول السفينة وتفريغ الرسالة تبين بها عجز مقداره ٢ر٤٥٦ طن وتم الاحتجاج لدى المستأنفة ولمسئوليتها عن ذلك العجز أقامت دعواها.....

ندبت محكمة أول درجة خبيرا فى الدعوى باشر المأمورية المندوب لها وأودع عنها تقريرا خلص فيه ان بالرسالة عدد ٢٢ بالة غير سليمة مقدار العجز بها ٢ر٠٣٣ طن قيمتها ٢١٠٣ر٦٩٩ ..... وطلبت المستانفة تحديد مسئوليتها وفقا لمعاهدة بروكسل لسندات الشحن. قضت محكمة أول درجة بتاريخ ١٩٨٧/١١/١٧ بالزام الشركة المستانفة بأن تدفع للمستانف ضدها مبلغ ٢١٠٣ر٦٩٩ والفوائد القانونية........

طعنت المستأنفة على ذلك القضاء بالاستئناف الماثل بصحيفة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة فى ١٩٨٧/١٢/١ طلبت فى ختامها الحكم بقبول الاستئناف شكلا وفى الموضوع بتعديل الحكم المستانف وقصره على مبلغ ١٤٦٣ر٧٣٠ .... لسبب حاصله انها تمسكت بتحديد مسئوليتها بواقع ٣٠ فرنك عن كل

(١) استئناف رقم ١٦٨٣ لسنة ٤٣ ق بحرى، حكم غير منشور.

كيلوجرام من العجز عملا بالمادة ٥/٤ من المعاهدة المعدلة ببروتوكول ١٩٦٨ الذى يعمل به اعتبارا من ١٩٨٣/٤/٣٠ وانه يتعين حساب قيمة الفرنك استرشادا بالطعن رقم ٣٨٦ لسنة ٣٣ق الصادر بجلسة ١٩٦٧/٤/٢٧ (١) ، القانون ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذى حدد وزن الذهب فى الجنيه المصرى بمقدار ٢٫٥٥١٨٧ جرام ابتداء من ١٩٤٩/٩/١٩ وتكون قيمة الفرنك ٢٤ مليما وفق ما سطرته بصحيفة الإستئناف، ويكون التحديد القانونى المستحق عن العجز مبلغ ١٤٦٣٫٧٦٠ مليم جنيه

....

وحيث أنه لما كانت معاهدة بروكسل لسندات الشحن هى المنطبقة على سند الشحن والنزاع المطروح تنفيذا لما تضمنه ذلك السند من الاتفاق على تطبيق أحكامها ومن ثم فإن تقدير التعويض عن العجز الثابت بتقرير الخبير...   ... يخضع فيما يتصل بتحديد مسئولية الناقل البحرى (لحكم الفقرة الرابعة من المادة الخامسة) بعد تعديلها ببروتوكول بروكسل لسنة ١٩٦٨ والذى انضمت إليه مصر وأصبح نافذا فيها اعتبارا من ١٩٨٣/٤/٣٠ ومقتضى ذلك "أنه لايلزم الناقل أو السفينة بأى حال من الأحوال بالنسبة لأى هلاك أو تلف يلحق بالبضاعة بمبلغ يزيد على مايعادل عشرة آلاف فرنك عن كل طرد أو وحدة أو ٣٠ فرنك عن كل كيلوجرام من الوزن القائم للبضاعة أيهما أكبر وذلك ما لم يكن الشاحن قد بين جنس البضاعة وقيمتها قبل الشحن ودون هذا البيان فى سند الشحن، وأن المقصود بالفرنك هو الوحدة التى تحتوى على ٦٥٫٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف ويحدد قانون المحكمة الخاص بالنزاع تاريخ تحويل المبلغ المحكوم به إلى العملة الوطنية". لما كان ذلك وكان البين من سند الشحن موضوع النزاع أنه لم يتضمن بيان قيمة البضاعة المشحونة ومن ثم يجب الا يتعدى التعويض المستحق عن ٢٠٠٠٫٠٣٣ كيلوجرام x ٣٠ فرنك = ٦٠٠٠٠٫٩٩ فرنك الذى

(١) مجموعة أحكام النقض، س ١٨ ، ع ٢ ، ص ٩١٥ .

يحتوى كل على ٥ر٦٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومه بالعملة المصرية فى تاريخ وصول السفينة......

وحيث انه بصدد ما اثارته المستأنف ضدها بصحيفة استئنافها بخصوص احتساب التعويض الذى يتعين اداءه وفقا لبروتوكول ١٩٦٨ على أساس من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذى حدد وزن الذهب فى الجنيه بمقدار ٢ر٥٥١٨٧ جرام ذهب خالص فمردود، ذلك أن تلك الكمية من الذهب فى غطاء الاصدار سالفة الذكر ليست سوى مجرد أساس حسابى تاريخى اعتمد عليه سابقا فى تحديد كمية الذهب الموجودة فى الغطاء وفى تحويل العملات بعضها للبعض عندما كانت مصر تعتمد على سياسة سعر الصرف الثابت بمقتضى القواعد التى ترتبت على اتفاقية "بريتون وودز" وعلاقتها بصندوق النقد الدولى فقد خرجت مصر من سياسة سعر الصرف الثابت المرتبط بالدولار الذهب ودخلت فى نظم جديدة للصرف بمقتضى عدة قوانين واتفاقيات مع صندوق النقد الدولى وقرارات من وزير الاقتصاد، واصبحت تتبع سياسة مغايرة فى تحديد سعر صرف الجنيه المصرى بالنسبة للعملات الأجنبية بما فى ذلك الذهب كعملة احتياط عالمية، ويبين ذلك من مراجعة ميزانية البنك المركزى ونشرات صندوق النقد الدولى حيث يتضح اختلاف قيمة كمية الذهب بالجنيه المصرى المقومة فى احتياطيات البنك المركزى بالرغم من ثبات كمية الذهب مما يعنى اتباع سياسة سعر الصرف المتحرك فى تحديد قيمة الذهب بالنسبة للجنيه المصرى. وقد أناط القانون بالسلطات النقدية والبنك المركزى تحديد أسس هذا الحساب (سعر الصرف) طبقا للاتفاقيات المنظمة لذلك والتى تخضع فى رقابتها للقضاء الادارى، ومن ثم يكون الذهب كنقد وعملة لها قيمة نقدية ذاتية عالمية وقدرة شرائية محددة بأسعاره السوقية ومقبول فى جميع المعاملات وبصفة عامة يعتبر عملة احتياط عالمية قبل جميع الاقتصاديات وتقدر قيمته بالعملات المحلية بحسب القواعد المتبعه.

فى تحديد سعر صرف العملات الأجنبية بالنسبة للعملة المحلية، ويكون الشأن فى تحديد ما يعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية وبالتالى مقدار التعويض المستحق، هو البنك المركزى المصرى...
..فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الاستئناف شكلا، وفى الموضوع بتعديل الحكم المستأنف إلى الزام الشركة المستأنفة بأن تؤدى للشركة المستأنف ضدها مايعادل ٦٠٠٠٠ر٩٩ فرنك الذى يحتوى كل على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومة بالعملة المصرية ... ...".

وتبدو الأهمية القصوى لهذين الحكمين من زاويتين: الأولى، انهما تناولا مسألة عظيمة الأثر بالنسبة لذوى الشأن فى عقود النقل، من ناقلين وشركات تأمين وركاب وشاحنين، وهى مسألة كيفية تحويل الفرنك الذهب الذى اتخذه العديد من الاتفاقيات الدولية، ومن بينها اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ فى شأن النقل الجوى الدولى واتفاقية بروكسل لعام ١٩٢٤ المعدلة ببروتوكول ١٩٦٨ فى شأن النقل البحرى للبضائع - المعروفة بمعاهدة سندات الشحن - كأساس لحساب التعويضات المستحقة للمضرورين. والثانية: أنهما صدرا بعد نفاذ اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ التى عدلت النظام النقدى الدولى تعديلا جذريا أدى إلى قطع كل علاقة بين الذهب والنقود مما أثار نقاشا حادا فى الفقه، وتضاربا واضحا فى الأحكام العديدة الصادرة عن محاكم الدول المختلفة، حول جدوى نصوص الاتفاقيات الدولية، التى تبنت الوحدات الذهبية المشار إليها، وكيفية تطبيقها، لدرجة ذهب معها بعض الفقهاء إلى الحديث عن وجود "فراغ قانونى" فى حاجة إلى حلول تعمل على سده وتقلل بقدر الامكان من مخاطره.(١)

(١) أنظر Emmanuel DU PONTAVICE: A la recherche d'une unité de compte universelle pour les conventions internationales de droit privé sur la responsabilité, Annuaire de droit maritime et aérien Tome VI, 1982 , P. 39 et S.; P.Y.NICOLAS : La conversion du = Franc" des Conventions Internationales de Droit Privé Martime, Le

ويقتضى المنطق، من أجل تحليل الحكمين السابقين وتقويمهما، أن نعرض، أولا، وبالقدر الذى تستلزمه هذه الدراسة، لتطور النظام النقدى الدولى، وأن نبين، ثانيا، ما افضى إليه هدا التطور من نتائج على صعيد الاتفاقيات الدولية للنقل الجوى والبحرى.

وسنخصص لكل من هاتين المسألتين مبحثا مستقلا.
المبحث الأول : فى تطور النظام النقدى الدولى.
المبحث الثانى: فى الفراغ القانونى ومحاولات تداركه.

المبحث الأول
فى تطور النظام النقدى الدولى

٢ - بريتون وودز والارتباط بين الذهب والنقود:

يدين النظام النقدى الدولى الحالى بوجوده لاتفاقيات بريتون وودز Bretton Woods المبرمة فى الثانى والعشرين من يوليو عام ١٩٤٤(١) ، والتى أنشات كلا من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى للانشاء والتعمير.

Droit Maritime Francais"D.M.F."1980, P 581; Pierre LATRON = Fonds monétaire International "F.M.I" Droits de tirage spéciaux "D.T.S.", incidence sur les conventions maritimes internationales D.M.F.,1978, P. 75

(١) راجع، فى هذه الاتفاقيات، محمد زكى شافعى، الاطار التاريخى والفكرى لاتفاقية بريتون وودز، مجلة القانون والاقتصاد للبحث فى الشئون القانونية والاقتصادية، ١٩٥٢ ، العددان الثالث والرابع، ص ١ ومابعدها وعام ١٩٥٣ ، العددان الأول والثانى، رمزى زكى، التاريخ النقدى للتخلف، دراسة فى أثر نظام النقد الدولى على التكون التاريخى للتخلف بدول العالم الثالث، عالم المعرفة، الكويت ١٩٨٧ ، ص ١٤١ ومابعدها.

ولقد ربطت الاتفاقيــة المنشئـة لصنـدوق النقـد الدولـى بيـن النقـود والذهب مؤكدة بذلك تبنيهـا لقاعـدة الذهـب Etalon-or ، فى المجال النقـدى الدولـى، ولكن فـى صيغـة معدلة(١) . فحرصت، انطلاقا من ذلك، على وضع مجموعة من الالتزامـات على عاتق الدول الاعضاء فى الصنـدوق، ضمنتهـا المـادة الرابعـة منها والتـى تعتبـر،وبحق، حجر الزاويـة فـى النظـام النقـدى الدولـى بأكملـه. وتـدور هذه الالتزامـات حول فكرتيـن أساسيتيـن، هما نظام التعـادل، من ناحيـة، ومبدأ ثبـات سعـر الصرف، من ناحيـة أخرى.

أ - نظام التعـادل Les système des parités

نصت الفقـرة الأولـى من المـادة الرابعـة، سالفـة الذكـر، على أن التعـادل الأساســى لعملـة أى عضـو فـى الصنـدوق سيعبـر عنها بالذهب، كأسـاس مشتـــــرك . Dénominateur Commun أو بالـدولار الأمريكـى. ومعنـى ذلك أن تلتــزم كل دولـة بتحديـد القيمـة الأساسيــة لوحدة النقـد الوطنيـة بوزن معين من الذهب، وهذه هى قاعـدة الذهب، أو بالــدولار الأمريكـى طبقـا لوزنـه ودرجـة نقائـه فـى أول يوليـو عام ١٩٤٤(٢)، وهذه هى قاعـدة الصرف بالذهب Etalon de change-or (٣) .

---

(١) أنظر: محمد زكي شافعـى، مقدمة فـى العلاقات الاقتصاديــة الدوليـة، دار النهضـة العربيــة، ١٩٧٧ ، ص٢٣٨ .

(٢) كان الـدولار الأمريكـى، فـى ذلك التاريـخ، يشتمـل على ٠,٨٨٨٦٧١ جرام ذهب، أنظر، رمزى زكي، ص١٥٦ وكذلك:

Ibrahim F.I. Shihata: The "Gold dollar" as a measure of capital valuation after *ermination of the "par value system": The case of IBRD capital, German Yearbook of International Law, Vol. 32, 1989, P .56

(٣) أنظر ·Lazar FOCSANEANU: Le droit international monétaire selon le deuxième amendement aux statuts du fonds monétaire international, Journal du Droit International "Clunet" 1978, P 837

وراجع كذلك : حازم البيـــلاوى، نظرية التجارة الدوليـة، منشـاة المعارف، الاسكندريــة، ١٩٦٨ ، ص ٢٤٤ ومابعدها، ابراهيم شحاته، المقال السابـق، ص ٥٦ ، هامش١١ .

والسبب الذى دعا الاتفاقية إلى الأخذ بالقاعدتين معا، اى التسوية الفعلية بين الدولار والذهب من حيث السيولة والقبول العام كاحتياطى دولى، يرجع إلى تعهد الولايات المتحدة بتثبيت سعر الذهب على أساس ٣٥ دولارا للأوقية(١)، وإلى التزامها، فى المعاملات الخارجية(٢)، بتحويل الدولارات الورقية لدى البنوك المركزية إلى ذهب وفقا للسعر سالف الذكر(٣).

ولكى لاتستقل كل دولة عضو بتحديد قيمة عملتها بالذهب، لاتهتدى فى ذلك بغير ما تمليه عليها ظروفها الخاصة الداخلية واعتباراتها الذاتية، حرصت الاتفاقية على النص على مبدأ التشاور والاتفاق فى شأن تحديد أسعار التعادل. فألزمت كل دولة باخطار الصندوق بالقيمة الأساسية التى تختارها لعملتها، وعلقت حقها فى الاستعانة بموارد الصندوق على شرط موافقة هذا الأخير على تلك القيمة، كما اشترطت، كذلك، موافقته على كل تعديل يرى العضو ادخاله عليها مستقبلا(٤).

---

(١) الأوقية الذهب عبارة عن ٣١٫١ جراما.

(٢) جدير بالاشارة أن تحويل الدولار إلى ذهب فى المعاملات الداخلية محظور، نظرا لأن الولايات المتحدة الأمريكية فرضت السعر الألزامى للدولار عام ١٩٣٣. راجع: دى بونتافيس، ص ٤٣ ومابعدها، سمير تناغو، الذهب والقانون، مجلة المال والصناعة، الكويت، العدد الأول، ١٩٨٠، ص ٤٧.

(٣) أنظر: رمزى زكى، ص ١٥٦، مصطفى رشدى شيحه، الاقتصاد النقدى والمصرفى، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٣٧. هذا ويقصد بالسيولة الدولية كافة العناصر التى تقبل فى المدفوعات الدولية والتى تسمح بتسوية العجز المؤقت فى موازين مدفوعات الدول المختلفة، ويطلق عليها احيانا اسم "الاحتياطى". أنظر فى ذلك بالتفصيل: حازم الببلاوى، ص ٢٣٦ ومابعدها.

(٤) المادة ٥/٤ من اتفاقية الصندوق، وكذلك المادة ٤/٢٠. وأنظر كذلك: محمد زكى شافعى، مقدمة فى العلاقات الاقتصادية الدولية، ص ٢٣٩.

ب- مبدأ ثبات سعر الصرف:

كما قررت الاتفاقيـة مبدأ ثبات أسعار الصرف(١) ، فيما بين العملات الوطنية، في اطار من حرية التحويل. ولايقصد بهذا المبدأ جمود أسعار الصرف أو ثباتها المطلق، بل المقصود هو الثبات مع المرونة. اى أن الاتفاقيـة قد أخذت بحل وسط بين أنصار الثبات المطلق وانصار تقلبات الصرف(٢) . فهي تسمح، في حالات محددة، بتعديل سعر الصرف، وتجيز، في ظروف معينة، فرض القيود على تحويل العملات لبعضها(٣) .

وبدهي أن يؤدى النظام الذى أرسته الاتفاقيـة إلى عدم وجود اختلاف بين السعر الرسمي للذهب وبين سعره في السوق الحر. والسبب في ذلك يرتد إلى مايلي: اولا، ما قررته الفقرة الثانيـة من المادة الرابعة من التزام الدول الأعضاء بعدم بيع الذهب أو شرائه بأسعار تجاوز حدود التقلبات التى عينها الصندوق، وبعدم السماح بمباشرة عمليات الصرف، داخل أراضيها، بأسعار تزيد على ١٪ من القيمة الأساسيـة للعملة. ثانيا، ما تعهدت به الولايات المتحدة الأمريكيـة، بالنظر إلى ما كانت تملكه في ذلك الوقت من كميات احتياطيـة ضخمة من الذهب في أقبيـة فورت نوكس ومانهاتن، من تثبيت أسعار الذهب عند حد ٣٥ دولارا للأوقيـة. ولعل خير دليل على ما تقدم ان سعر الذهب لم يتجاوز، عندما أعيد افتتاح السوق الحر للذهب في لندن عام ١٩٥٤ ، حدود التقلبات التى قررها صندوق النقد الدولي، ولم يتعد سعر التعادل المعلن بين الدولار والذهب وهو ٣٥ دولارا للأوقيـة(٤) .

(١) يقصد بسعر الصرف نسبة مبادلة العملة بعملة أخرى.
(٢) أنظر: حازم الببلاوى، ص ٢٤٥ .
(٣) محمد زكي شافعي، مقدمة... ص ٢٣٩ ، مصطفى رشدى شيحه، ص ١٣٦ .
(٤) دى بونتافيس، ص ٤٤ .

٣ - جامايكا والانفصال الرسمى بين الذهب والنقود:

ولكن ابتداء من عام ١٩٦٠ بدات بوادر انهيار النظام النقدى الدولى، الذى أرسته اتفاقيات بريتون وودز، بسبب عوامل كثيرة يمكن ايجاز أهمها فيما يلى: المضاربات المحمومة التى تعرض لها الدولار، والعجز المستمر فى ميزان المدفوعات الامريكى، وهروب رؤوس الأموال قصيرة الأجل إلى خارج الولايات المتحدة، وازدياد كمية الدولارات الورقية التى تحتفظ بها السلطات النقدية الأجنبية كعملة احتياط مما جعل امكانية تحويلها إلى ذهب مسالة نظرية بحتة، وزيادة المضاربات على الذهب مما ادى إلى اتساع الفجوة بين سعره المعلن "السعر الرسمى" وسعره الفعلى "السعر الحر" وذلك بسبب قرار البنوك المركزية، للدول التى انشات مايسمى "بمجمع الذهب Pool de l'or" بفض هذا المجمع وبالامتناع عن تثبيت سعر الذهب فى السوق الحر عند حد مقارب لسعره الرسمى وهو ٣٥ دولارا للأوقية(١).

واجبرت هذه العوامل، وغيرها، الرئيس الأمريكى "نيكسون" على اعلان عدم قابلية تحويل الدولار إلى ذهب اعتبارا من ١٥ اغسطس عام ١٩٧١ ، ذلك الاعلان الذى ادى إلى انتشار الفوضى فى الأسواق النقدية، وإلى قيام العديد من الدول "بتعويم" عملاتها الوطنية. كما أعقب هذا الاعلان تخفيض قيمة الدولار، بصفة رسمية، مرتين فى عام

---

(١) صدر هذا القرار فى ١٧ مارس عام ١٩٦٨ ، وترتب عليه أن وصل سعر الذهب فى السوق الحر بلندن إلى ١٥٠ دولارا للأوقية فى الوقت الذى كان فيه السعر الرسمى ٣٥ دولارا للأوقية. راجع بالتفصيل: دى بونتافيس ، ص ٤٤ ومابعدها، وكذلك:

Pierre LATRON: Problèmes actuels posés par l'utilisation dans les conventions internationales d'une monnaie or et des droits de tirage spéciaux, Revue Francaise de Droit Aérien (R.F.D.A.), 1979, P. 432 et s ; Gilbert Guillaume , l'évolution du système monétaire international et l'application des conventions de Varsovie et de Rome, R.F.D.A.1975, P.138

١٩٧٢ وفى عام ١٩٧٣ ، لتصبح العلاقة بينه وبين الذهب ٤٢٫٢٢٢ دولارا للأوقية.(١)

ونتيجة لذلك كله، لم يكن هناك بد من الشروع فى تعديل النظام النقدى الدولى. فتشكلت لهذا الغرض لجنة منبثقة من مجلس محافظى الصندوق عهد إليها بهذه المهمة، حيث فرغت من اعمالها فى يناير عام ١٩٧٦ بمدينة كينجستون بجامايكا، وأعلنت قراراتها بإقتراح ما يسمى الآن بالتعديل الثانى لاتفاقية صندوق النقد الدولى. وتمت الموافقة على هذا الاقتراح من قبل المديرين التنفيذيين ومجلس محافظى الصندوق، ثم ارسل للدول الاعضاء لاتخاذ الاجراءات الدستورية الداخلية اللازمة فى كل دولة للموافقة على التعديل وانفاذه. واعتبارا من أول ابريل عام ١٩٧٨ نفذ التعديل بالفعل بعد أن وافقت عليه ٦٠٪ من الدول الاعضاء التى تمثل ٨٠٪ من القوة الاجمالية للتصويت. ويعرف هذا التعديل، الآن، بإسم اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦(٢).

---

(١) أنظر: لاترون، ص ٤٣٣، دى بونتانيس، ص ٤٥ ، اسكندر مصطفى النجار، مقدمة للعلاقات الاقتصادية الدولية، وكالة المطبوعات، الكويت، بدون سنة نشر، ص ٢١٥ ، ابراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٦ .

(٢) أنظر: سمير تناغو، المرجع السابق، ص ٥٠ ، ولمزيد من التفصيل حول خطوات التعديل، راجع: فوكسانيانو، ص ٨٠٥ ومابعدها. وجدير بالذكر أنه عندما أصدرت الجمعية الوطنية القانون رقم ٧٨ - ٥٧٦ فى ٢٩ أبريل ١٩٧٨ الذى يرخص للدولة الفرنسية بزيادة نسبة حصتها فى صندوق النقد الدولى، إعمالا للتعديل الثانى المسمى باتفاق جامايكا لعام ١٩٧٦ ، اعترضت الهيئة البرلمانية للحزب الشيوعى، الاعضاء بالبرلمان، وطلبت من المجلس الدستورى القضاء بعدم دستورية القانون المذكور بحجة أن زيادة نسبة حصة فرنسا فى الصندوق لايمكن فصلها عن التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق، بإعتبار ان الزيادة ليست سوى تطبيقا لهذا التعديل، وبحجة أن التعديل المذكور لايعد تعديلا بالمعنى الصحيح، بل يعتبر تغييرا كاملا وشاملا للاتفاقية الأصلية يستلزم الموافقة الأجماعية عليه من قبل الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية. ونظرا لأن فرنسا لم توافق على هذا التعديل، فمن ثم يكون القانون المشار إليه غير دستورى. غير أن المجلس الدستورى رفض هاتين الحجتين وقضى بقراره الصادر فى ٢٩ أبريل ١٩٧٨ - المنشور بالجريدة الرسمية فى ٣٠ ابريل ١٩٧٨ ،ص ١٩٣٤ =

وجدير بالذكر أن التعديل الأول للاتفاقية المنشئة للصندوق كان قد تم فى ٣١ مايو عام ١٩٦٨ ، وأصبح نافذا فى ٢٨ يوليو عام ١٩٦٩ ، وبمقتضاه انشئت حقوق السحب الخاصة Droits de tirage spéciaux لمواجهة النقص فى السيولة الدولية اللازمة لاستمرار وازدهار التجارة الدولية(١).

ولقد احدث التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق تغييرات جذرية فى نظام بريتون وودز، لعل ابرزها تقلص دور الذهب كاساس مشترك، من ناحية، وتعديل طابع حقوق السحب الخاصة، من ناحية أخرى.

أ - تقلص دور الذهب

استبدل التعديل الثانى بالمادة الرابعة من الاتفاقية الأصلية لصندوق النقد، المعنونة "اسعار تعادل العملات"، مادة جديدة تحمل العنوان الآتى: "التزامات بشأن اجراءات الصرف"، مما يفيد بأن ذلك التعديل قد الغى نظام تعادل العملات وفصم كل علاقة أو ارتباط بينها وبين الذهب، فنص التعديل على عدم التزام الدول الأعضاء بتحديد سعر تعادل عملاتها، وعلى ان يكون لكل دولة ان تربط عملتها الوطنية بحقوق السحب الخاصة، أو بعملة دولة أخرى عضو فى الصندوق، أو بسلة من العملات، أو بأى قاسم مشترك من اختيارها، بشرط الا يكون هذا القاسم هو الذهب (مادة ٤/٢ ب). كما قضى التعديل، أيضا، بأنه لايجوز حساب سعر تعادل حقوق السحب الخاصة على أساس الذهب بل يترك للصندوق تحديد الاساس الذى يتم على ضوئه تقدير قيمة هذه الحقوق (مادة ١٥/٢). وقرر، كذلك، انه فى الحالة التى يرى فيها الصندوق اعادة انشاء نظام التعادل، فإن

= بموافقة القانون المشار إليه لأحكام الدستور. انظر: فوكسانيانسو، ص ٨٦٦ ومابعدها.

(١) فوكسانيانسو، ص ٨٤٤، هامش رقم ٦٢.

القاسم المشترك الجديد لن يكون الذهب، أو أى عملة وطنية، بل هو حقوق السحب الخاصة، أو أى قاسم مشترك آخر يراه الصندوق (الملحق رقم C للنظام النقدى بعد تعديله). وأخيرا الغى التعديل السعر الرسمى للذهب بالغائه للفقرة الثانية من المادة الرابعة من الاتفاقية الأصلية لصندوق النقد الدولى التى كانت تضع حدا معينا لايجوز للدولة ان تتجاوزه عند بيع أو شراء الذهب(١)

ب- تعديل طابع حقوق السحب الخاصة:

أنشئت حقوق السحب الخاصة فى ٦ أغسطس ١٩٦٩ عقب نفاذ التعديل الأول لاتفاقية صندوق النقد الدولى(٢). وكان الدور المرصود لها، عند استحداثها، هو استخدامها، كنوع من الأصول الاحتياطية، لمواجهة النقص فى السيولة الدولية التى لاغنى للتجارة عنها، بسبب تواضع معدلات الزيادة فى الذهب والعملات الصعبة القابلة للتحويل(٣).

ولقد أطلق على هذه الحقوق اسم "الذهب الورقى" Or Papler، نظرا لأن قيمة كل وحدة منها قد تحددت بوزن ثابت من الذهب الخالص قدره ٨٨٨٦٧١ر٠ جراما، أى نفس وزن الذهب الذى كان يشتمل عليه الدولار الامريكى حتى تاريخ الغاء قابليته للتحويل إلى ذهب(٤). ولذلك تحدد سعر صرف وحدة حقوق السحب بالنسبة إلى

---

(١) أنظر سابقا فقرة ٢ ب من هذه الدراسة.

(٢) أنظر: دى بونتافيس، ص ١٠٨، فوكساتيانو، ص ٨٤٤، لاترون، ص ٤٣٣.

(٣) دى بونتافيس، ص ١٠٩، جوده عبد الخالق، الاقتصاد الدولى - من المزايا النسبية إلى التبادل اللامتكافىء، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٨٩، ص ٢٠٦ - ٢٠٧، اسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢، لاترون، ص ٤٣٣.

(٤) دى بونتافيس، ص ٥٠، فوكسانياتو، ص ٨٤٤، اسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢ هامش ١٧، ابراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٧، وأنظر كذلك المادة ١/٢١ التى أضيفت إلى اتفاقية بريتون وودز بمقتضى التعديل الأول لهذه الاتفاقية.

العملات الوطنية على أساس سعر صرف هذه الأخيرة بالنسبة للدولار(١) .

ويدهى أن حقوق السحب الخاصة ليس لها طابع أو خصائص النقود العادية ، لعدم تمتعها بسعر قانونى فى أية دولة من الدول(٢) . فهى مجرد وحدات حسابية يقتصر استعمالها على العمليات التى تتم بين الحكومات فقط . كما ان عرضها لا يعتمد على استخراج الذهب، أو على موازين مدفوعات الدول ذات عملات الإحتياطى ،بل تخلق بقرار من صندوق النقد الدولى بجرة قلم(٣) .

ويعد الغاء قابلية تحويل الدولار إلى ذهب عام ١٩٧١ ، وقيام العديد من الدول بتعويم عملاتها الوطنية ،بات ضروريا البحث عن طريقة جديدة لتحديد قيمة حقوق السحب الخاصة . فقرر صندوق النقد الدولى ارساء هذا التحديد على اساس عينة من العملات، أطلق عليها تسمية "سلة العملات". وكان عدد عملات هذه السلة، فى بادئ الأمر، ست عشرة عملة، وهى عملات الدول التى يزيد متوسط نصيبها في الصادرات العالمية للسلع والخدمات على ١٪ خلال الفترة من ١٩٦٨ إلى ١٩٧٢ ،ثم تم تقليص هذا العدد ليصبح في الوقت الحاضر محددا بخمس عملات فقط، هى الدولار الأمريكى والمارك الألمانى والين اليابانى والجنيه الإسترلينى والفرنك الفرنسى (٤) .

---

(١) دى بونتافيس، ص ٥٠ ، فوكسانياشو، ص ٨٤٤ .
(٢) دى بونتافيس، ص ١١٠ .

(٣) اسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢ ،دىبونتافيس،ص ١١٠
(٤) انظر في تفصيل ذلك: فوكسانيانو،ص ٨٤٥ وما بعدها .وتم تخفيض العدد إلي خمس عملات اعتبارا من أول يناير عام ١٩٨١ ،راجع : دى بونتافيس،ص ١١٠ هامش١٨٢ ،ابراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٦ هامش١٣ .

وعندما تم الغاء الإرتباط الرسمي بين عملات الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي وبين الذهب بمقتضى التعديل الثاني لإتفاقية الصندوق، نص هذا التعديل صراحة على امكان ربط تلك العملات بحقوق السحب الخاصة (١). وكنتيجة لذلك،أصبحت لحقوق السحب وظيفة أخرى، بخلاف دورها كأصل احتياطي من الأصول المكونة للسيولة الدولية، تتمثل في اعتبارها بمثابة قاعدة Etalon ، أو نقود ارتكازية Monnale de référence تربط بها العملات الوطنية (٢).

خلاصة القول،لقد انتهت اعتبارا من أول ابريل ١٩٧٨ ،تاريخ نفاذ اتفاقية جامايكا،كل علاقة أو ارتباط رسمي بين الذهب والنقود الوطنية .كما زالت عن الذهب صفته كنقد على المستوى الرسمي، فلم يعد له سعر رسمي ثابت،بل أصبح مجرد سلعة يخضع تحديد سعرها لقانون العرض والطلب، شأنها في ذلك شان بقية السلع الأخرى.

ومما لا شك فيه أن الآثار المترتبة على الإلغاء الرسمي للإرتباط بين الذهب والنقود لا تنعكس فقط على المجال الإقتصادي،بل تمتد كذلك إلى المجال القانوني لتترك بصماتها عليه.فمن المعروف أن هناك اتفاقيات دولية،ومن بينها تلك المتعلقة بالنقل البحري والجوي، قد تبنت،عند تحديدها للتعويض المستحق لذوي الشأن،وحدات حسابية تصورية تشتمل على قدر معين من الذهب، فكيف يتم اذن إعمال هذه الإتفاقيات على ضوء التطور الذي طرأ على النظام النقدي الدولي ؟

(١) انظر سابقا، فقرة ٣ أ من هذه الدراسة.
(٢) دي بونتافيس،ص ١١٠، لاترون،ص ٤٣٤ .

واجابة هذا التساؤل ستكون موضوع المبحث الثانى من هذه الدراسة.

المبحث الثانى
فى الفراغ القانونى ومحاولات تداركه

٤ - الفرنك الذهب بين اتفاقيات النقل الجوى والبحرى واتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ :

عديدة هى الاتفاقيات الدولية، فى مجال القانون الخاص(١)، التى تضع للتعويضات حدودا قصوى معبرا عنها بوحدات حسابية تصورية تشتمل على وزن معين من الذهب، فهذه اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩، فى شأن النقل الجوى الدولى - بعد تعديلها بمقتضى بروتوكول لاهاى لعام ١٩٥٥ - تنص فى مادتها الثانية والعشرين على أن الحد الأقصى للتعويض المستحق لكل راكب هو ٢٥٠ الف فرنك، وهو ٢٥٠ فرنك عن كل كيلوجرام من الأمتعة المسجلة والبضائع. وتعرف الفرنك بأنه "الوحدة النقدية المكونة من ٦٥٫٥ ملليجرام ذهب عيار ٩٠٠ من الألف ذهبا خالصا. ويكون قابلا للتحويل إلى أرقام صحيحة فى كل عملة وطنية. ويتم تحويله إلى عملات وطنية بخلاف العملة الذهبية، فى حالة رفع دعوى قضائية، وفقا للقيمة - الذهب valeur-or لهذه العملات فى تاريخ صدور الحكم"(٢). وتلك اتفاقية بروكسل لعام ١٩٢٤، المعدلة

---

(١) من الاتفاقيات التى اتخذت الوحدات الحسابية الذهبية أساسا للتعويض، بالإضافة إلى اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ واتفاقية بروكسل لعام ١٩٢٤، اتفاقية بروكسل لعام ١٩٥٧ فى شأن تحديد مسئولية مالك السفينة، اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٢ فى شأن المسئولية الناشئة عن استغلال السفن الذرية، واتفاقية جنيف لعام ١٩٥٦ فى شأن نقل البضائع برا، واتفاقية روما لعام ١٩٥٢ فى شأن الأضرار التى تسببها الطائرات للغير على سطح الأرض، واتفاقية بروكسل عام ١٩٦٩ فى شأن المسئولية عن التلوث بالزيت، واتفاقية ١٩٦١ فى شأن نقل الركاب بحرا....الخ.

(٢) جدير بالذكر أن اتفاقية وارسو قد تعدلت بمقتضى بروتوكول جواتيمالا لعام ١٩٧١، الذى لم يصبح بعد واجب النفاذ. ووضع هذا=

بروتوكول ١٩٦٨ ، فى شأن سندات الشحن تقضى فى مادتها الرابعة بأن الناقل أو السفينة لايلزم فى أى حال من الأحوال بسبب الهلاك أو التلف اللاحق بالبضاعة أو ما يتعلق بها بمبلغ يزيد على ما يعادل عشرة آلاف فرنك عن كل طرد أو وحدة أو ثلاثين فرنكا عن كل كيلوجرام من الوزن القائم للبضاعة الهالكة أو التالفة أيهما أكبر. ويعتبر الفرنك وحدة مكونة من ٦٥٫٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف ذهبا خالصا. وينظم قانون المحكمة المختصة بالموضوع تاريخ تحويل القيمة المحكوم بها إلى العملة الوطنية.(١)

ولم يثر تحويل الفرنك الذهب إلى عملات وطنية اية صعوبة فى العمل عندما كانت هذه العملات مرتبطة، بطريق مباشر أوغير مباشر، بالذهب بعلاقة ثابتة، وعندما كان للذهب سعر رسمى ثابت على ما سلف البيان.

وعندما دخلت اتفاقية جامايكا، المعدلة لاتفاقيات بريتون وودز، حيز النفاذ اعتبارا من أول ابريل عام ١٩٧٨ ، اتضحت صعوبة عملية تحويل الفرنكات المشار إليها إلى عملات وطنية، وذلك بسبب ما قررته هذه الاتفاقية من الحظر على الدول الاعضاء فى الصندوق ربط عملاتها الوطنية بالذهب وبسبب الغائها السعر الرسمى لهذا الأخير.

=البروتوكول حدودا قصوى جديدة للتعويض، وذلك على التفصيل الآتى: فيما يتعلق بنقل الركاب يكون الحد الأقصى للتعويض ١٫٥٠٠٫٠٠٠ فرنكا، و ٦٢٥٠٠ فرنكا فى حالة التأخير فى نقل الركاب، و١٥٠٠٠ فرنكا فيما يتعلق بهلاك أوتلف أو ضياع الحقائب، و٢٥٠ فرنكا عن كل كيلوجرام من البضاعة، أنظر فى ذلك: محمد فريد العرينى، القانون الجوى، ١٩٨٧ ، ص ١٥٢ .

(١) كانت معاهدة ١٩٢٤ تحدد المسئولية على أساس الجنيه الانجليزى الذهب. ولكن رؤى الأخذ بالفرنك الذهب فى البروتوكول المعدل لها عام ١٩٦٨ كما هو الشأن فى معاهدة وارسو المتعلقة بالنقل الجوى.

وجدير بالذكر أن تلك الصعوبة كانت محل اعتبار الهيئات المعنية بتعديل اتفاقيات النقل الجوى والبحرى منذ أن بدأت بوادر انهيار النظام النقدى الدولى فى أواخر الستينات وأوائل السبعينات. ففى عام ١٩٧٥ تم تعديل اتفاقية وارسو بمقتضى عدة بروتوكولات، تعرف بإسم بروتوكولات مونتريال الأضافية(١). كما تم فى عام ١٩٧٨ التوقيع على معاهدة جديدة، معروفة بإسم معاهدة هامبورج، لتحل محل معاهدة بروكسل فى شأن سندات الشحن. ولقد استبدلت هذه التعديلات حقوق السحب الخاصة بالفرنك الذهب، المنصوص عليه فى الاتفاقيات الأصلية، كأساس لحساب التعويض.

ولم تكن مشكلة تحويل الفرنك الذهب إلى عملات وطنية لتثور أصلا لو أن التعديلات المشار إليها قد دخلت حيز النفاذ فعلا، حيث أن أحكامها المتعلقة بكيفية احتساب قيمة التعويض تتفق مع ما جاءت به اتفاقية جامايكا من قواعد خاصة بالنظام النقدى الدولى.

---

(١) عدلت اتفاقية وارسو فى شقها الخاص بتحديد المسئولية بثلاثة بروتوكولات اضافية. فالبروتوكول الاضافى الأول يعدل اتفاقية وارسو الأصلية ويجعل الحد الأقصى للتعويض بالنسبة لنقل الركاب، والامتعة والبضائع، والحقائب غير المسجلة على النحو الآتى: ٨٣٠٠، ١٧، ٣٣٢ وحدة حقوق سحب خاصة (مادة ٢ من البروتوكول الأول).
أما البروتوكول الثانى فيعدل اتفاقية وارسو المعدلة ببروتوكول لاهاى لعام ١٩٥٥ ليجعل الحدود القصوى للتعويض على النحو التالى: ١٦٦٠٠، ١٧، ٣٣٢ وحدة حقوق سحب خاصة (مادة ٢ من البروتوكول الثانى).
أما البروتوكول الثالث فيعدل اتفاقية وارسو المعدلة ببروتوكول جواتميالا لعام ١٩٧١ ليجعل الحدود القصوى للتعويض كما يلى: ١٠٠,٠٠٠، ١٧، ١٠٠٠ وحدة حقوق سحب خاصة، فضلا عن ٤١٥٠ وحدة حقوق سحب خاصة فى حالة التأخير فى نقل الركاب (مادة ٢ من البروتوكول الثالث). أنظر: محمد فريد العرينى، المرجع السابق، ص ١٥٣ . وجدير بالملاحظة أن مصر قد صدقت على كل من البروتوكول الأول والثانى والرابع بمقتضى قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٧٨ الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٩/٢٣ .

اما وإنها لم تنفذ بعد، فإن مشكلة التحويل بما يكتنفها من صعوبات لاتزال قائمة، وبخاصة فى الفترة اللاحقة على تاريخ دخول اتفاقية جامايكا حيز التنفيذ والسابقة على تاريخ نفاذ بروتوكولات مونتريال ومعاهدة هامبورج والذى قد لايحل إلا بعد مرور وقت طويل.

فكيف تحل اذن تلك المشكلة؟

لقد قيل بآراء عدة لاجابة هذا السؤال، يمكن حصرها فى اتجاهين رئيسيين: أولهما ينادى بإهمال نصوص اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، وثانيهما يصر على ضرورة إعمال هذه النصوص. وسنفرد لكل من هذين الاتجاهين مطلبا مستقلا.

المطلب الأول
فى اهمال نصوص اتفاقيات النقل الجوى والبحرى

٥ - تمهيد:

يبنى أنصار هذا الاتجاه محاولتهم على فكرة بسيطة مؤداها عدم تطبيق نصوص كل من اتفاقيتى وارسو وبروكسل والخاصة بتقدير التعويض على أساس الوحدة الحسابية الذهبية.

غير أنهم يختلفون فى تأصيل هذه الفكرة: فبينما يؤسسها البعض على شرط بقاء الشىء على حاله، أو ما يعرف بنظرية تغير الظروف Rebus sic Stantibus المألوفة فى فقه القانون الدولى العام، يردها البعض الآخر إلى المبادئ العامة فى نظرية القانون والمتعلقة بالغاء القاعدة القانونية وتفسيرها.

أولا : نظرية تغير الظروف

٦ - الانفصال الرسمى بين الذهب والنقود مبرر كاف لاستبعاد نظام المسئولية المحدودة:

يعتبر تغير الظروف الجوهرى غير المتوقع واحدا من الأسباب التى تؤدى، وفقا لأحكام القانون الدولى العام، إلى انقضاء المعاهدات(١) . "فمن الأمور المعلومة أن الملابسات والظروف - التى تدعو الدول فى وقت معين إلى عقد معاهدات بين بعضها البعض لتنظيم علاقاتها المتبادلة - قد تتحول أو تتغير أو تزول مع تقدم الزمن، بحيث أن المعاهدة المعنية - التى كانت تبدو وقت عقدها ضرورية ومتفقة فى أحكامها مع مقتضيات الانصاف - تصبح معاهدة زائدة، لاتستجيب أحكامها لحقوق أطرافها وواجباتهم ومصالحهم المتبادلة"(٢) ، مما يبرر لأى منهم التحلل من أحكامها.

ولكن ينبغى، لإحداث ذلك الأثر، أن يتوفر فى تغير الظروف شروط معينة نصت عليها المادة ٦٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ، فى شأن قانون المعاهدات ، بقولها: "لايجوز الاستناد إلى التغير الجوهرى غير المتوقع فى الظروف التى كانت سائدة عند ابرام المعاهدة كسبب لانهائها أو الانسحاب منها إلا إذا توافر الشرطان التاليان: (أ) إذا كان وجود هذه الظروف قد كون أساسا هاما لارتضاء الاطراف الالتزام بالمعاهدة، (ب) وإذا ترتب على التغيير تبديل جذرى فى نطاق الالتزامات التى يجب أن تنفذ مستقبلا طبقا للمعاهدة".

---

(١) أنظر فى تفصيل هذا الشرط كسبب لانقضاء المعاهدات: حامد سلطان، عائشة راتب وصلاح الدين عامر، القانون الدولى العام، الطبعة الأولى ١٩٧٨ ، دار النهضة العربية، ص ٢٨٩ ومابعدها، محمد طلعت الغنيمى، الغنيمى الوسيط فى قانون السلام، القانونى الدولى العام أو قانون الأمم زمن السلم، ١٩٨٢ ، منشأة المعارف، ص ٢٠٤ ومابعدها.

(٢) حامد سلطان، عائشة راتب وصلاح الدين عامر، المرجع السابق، بند ٣٤٨ ، ص ٢٨٩ .

وانطلاقا من هذه النظرية، ذهب بعض الفقهاء(١) إلى القول بإمكانية استبعاد تطبيق المعاهدات الدولية التى تحدد التعويض بوحدات حسابية ذهبية بحجة أن الالغاء الرسمى للارتباط بين الذهب والنقود، بمقتضى التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز، وما أدى إليه من انتهاء العمل بمبدأ ثبات أسعار الصرف قد توفرت فيه الشروط التى تضمنتها المادة ٦٢ من اتفاقية فيينا. فهذا الالغاء يعتبر تغيرا جوهريا وغير متوقع فى الظروف التى كانت سائدة وقت ابرام تلك المعاهدات والتى اتخذها الأطراف أساسا هاما لارتضاء الالتزام بأحكامها. كما أنه يحدثه فضلا عن ذلك، تبديلا جذريا فى نطاق الالتزامات الناشئة عن المعاهدات المذكورة، ومن بينها الالتزام بتحويل مبلغ التعويض، المعبر عنه بالفرنك الذهب، إلى عملات وطنية بحسب السعر الرسمى لهذه الأخيرة بالقياس إلى الذهب

ولقد ظهر تأثير هذا الاتجاه، بوضوح، فى بعض الأحكام التى أصدرتها المحاكم الأمريكية فى قضايا خاضعة لاتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ .

ففى قضية شهيرة، معروفة بإسم Franklin Mint.Vs T.W.A. (٢)، خاصة بطلب تعويض عن اضرار ناشئة من ضياع

(١) T.M.C. ASSER: Golden limitation of liability in international transport conventions and the currency crisis, Journal of Maritime Law Commerce, 1974, P. 669 in fine, Cité par DUPONTAVICE, op.cit ., P 82.

(٢) 690 F. 2d,311,303

وفى التعليق على الحكم الصادر فى هذه القضية الشهيرة، أنظر:
Edward Charles DEVIVO: The Warsaw Convention: Judicial Tolling of the Death Knell, Journal of Air Law and Commerce(J.A.L.C.), 1983, P. 116 et s.; Ray B. JEFFREY: The Growth of American Judicial Hostility towards the Liability Limitations of the Warsaw Convention, J.A.L.C., 1983, P 828 et s.; Dawn DAVENPORT:Liability Limitation Under the Warsaw Convention, The Cargo Liability Limits of the Warsaw Convention are Fully=

بضاعة اثناء نقلها جوا من الولايات المتحدة الأمريكية إلى بريطانيا العظمى، قضت الدائرة الثانية لمحكمة استئناف الولايات المتحدة الأمريكية بانه منذ أن تخلى النظام النقدى الدولى عن العمل بقاعدة الذهب وما نتج عن ذلك من استحالة تحويل الفرنك الذهب المنصوص عليه فى المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو إلى دولارات ورقية، أصبحت اتفاقية وارسو، فى شقها الخاص بتحديد مسئولية الناقل الجوى، مجردة من قوتها التنفيذية Unenforceable مما يتيح للمدعى الحق فى الحصول على تعويض كامل عن كافة الاضرار التى قد تصيبه(١). كما تبنت أحد محاكم ولاية كاليفورنيا ذات الحل فى قضية أخرى متعلقة بنقل جوى للركاب خاضع لأحكام اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ ، ولاتفاق مونتريال لعام ١٩٦٦(٢).

---

enforceable at The Rate of $ 9.07 per Pound, J.A.L.C., 1984, P. 155 et s ; =
Gérard LEGIER:L'application de la Convention de Varsovie par les Juridictions Américaines: *Présentation de la Jurisprudence* Récente B.F.D.A., 1987, No. 44. P. 27 et s

(١) ومما تجدر الاشارة إليه أن المحكمة قد ذكرت أن المبدأ الذى قررته لايسرى على الدعوى المنظورة أمامها، ولكن ينبغى إعماله مستقبلا.

(٢) In re Aircrash at Kimpo International Airport, Korea, District Court of California, 15 Feb. 1983, *U.S. Aviation Reports*, 202; 558 F. Supp .72.

وجدير بالذكر أن اتفاق مونتريال لعام ١٩٦٦ هو اتفاق خاص مبرم بين شركات الطيران الاعضاء فى منظمة الياتا وهيئة الطيران المدنى الأمريكى C.A.B تم بمقتضاه تشديد مسئولية الناقل الجوى للركاب سواء من حيث أساسها أو من حيث الحدود القصوى للتعويض. فأصبحت مسئولية ناقل الركاب مسئولية موضوعية، وصار الحد الأقصى للتعويض ٧٥ الف دولارا أمريكيا. ووضع هذا الاتفاق شروطا لانطباقه هى أن يكون النقل دوليا بمفهوم اتفاقية وارسو، وأن تكون أحد نقاط القيام أو الوصول أو الرسو الجوى واقعة فى أراضى الولايات المتحدة الأمريكية.

ولقد استبعدت المحكمة تطبيق الحدود القصوى التى وضعها هذا الاتفاق. وحجتها فى ذلك أن الاتفاق المذكور ليس إلا تعديلا اتفاقيا لحدود التعويض المنصوص عليها فى المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو. ولما كانت هذه المادة قد فقدت قوتها التنفيذية، نظرا لانتهاء الارتباط بين الذهب والنقود واستحالة تحويل الوحدات الحسابية المشار إليها فى المادة المذكورة إلى دولارات ورقية، وأصبحت بالتالى لاغية، فإن المنطق يقتضى اهدار الحدود القصوى المنصوص عليها فى اتفاق مونتريال، لأن هذا الاتفاق يستند فى المقام الأول إلى المادة ٢٢ سالفة الذكر. أنظر: جيرار ليجييه، ص ٢٧٠ .

٧ - اتجاه منتقد:

ولم يلق هذا الاتجاه قبولا في الفقه أو القضاء: فليس صحيحا، كما يدعي انصاره، أن الاساس الهام لالتزام الأطراف بأحكام اتفاقية وارسو كان هو الارتباط بين الذهب والنقود وما نتج عن هذا الارتباط من تسهيل عملية تحويل الفرنك إلى عملات وطنية، وذلك لسببين: الأول، أن اتفاقية وارسو قد تم ابرامها عام ١٩٢٩ ، أى قبل ظهور النظام النقدى الدولى الخاضع لأحكام اتفاقية بريتون وودز بخمسة عشر عاما. والثاني، أن محاضر جلسات المؤتمر الذى انبثقت عنه الاتفاقية قد جاءت خلوا من بيان الأسباب التى دفعت واضعيها إلى تبنى الفرنك الذهب كأساس لتحديد التعويض الملزم به الناقل المسئول(١).

وفي اعتقادنا، أن الأساس الحقيقي، الذى دفع الدول إلى الارتضاء بأحكام اتفاقية وارسو، كان هو الرغبة في القضاء على تنازع القوانين وفي وضع قواعد موحدة تنظم النقل الجوى على المستوى الدولى وتكفل تحقيق التوازن بين مصالح أطراف عقد النقل، الناقل، من جهة، والشاحن أو المسافر من جهة اخرى، لاسيما وأن النقل الجوى كان، وقت وضع الاتفاقية، وليدا يستحق كل مايساعد على نموه وازدهاره.(٢)

(١) أنظر René H. MANKIEWICZ: Modification de la "Clause-or" de la Convention de Varsovie de 1929 et des Protocoles d'Amendement, Les Protocoles Additionnels Nos. 1 A3 et le Protocle No. 4 de Montréal du 25 Séptembre 1975, Annuaire Francais de Droit International XXI, 1975, P 786

(٢) لم يكن الارتباط بين الذهب والنقود هو الاساس الهام لارتضاء الدول الالتزام بأحكام معاهدة سندات الشحن، وإنما كان الدافع وراء وضع هذه المعاهدة هو القضاء على شروط الاعفاء من المسئولية التى جار الشاحنون بالشكوى منها. أنظر فى تفصيل ذلك: مصطفى كمال طه، القانون البحرى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٠ ، ص ٢٨٧ ومابعدها.

كما انه ليس صحيحا، كذلك، ما ذهب إليه أنصار الاتجاه المذكور من أن الالغاء الرسمي للارتباط بين الذهب والنقود قد نشأ عنه تبديل جذري في نطاق الالتزامات المفروضة بمقتضى الاتفاقية على عاتق أطرافها. إذ الأمر يتعلق، في هذا المجال، باتفاقية تهدف، على المستوى الدولي، إلى توحيد القواعد القانونية على صعيد القانون الخاص، وكل ما تضعه على عاتق أطرافها من التزامات ينحصر في اتخاذ الاجراءات الدستورية الداخلية اللازمة في كل دولة للموافقة على الاتفاقية وانفاذها داخل اقليمها. أما الالتزامات الرئيسية الأخرى التي عددتها الاتفاقية ذاتها، ومن بينها الالتزام بالتعويض المعبر عنه بوحدات حسابية ذهبية قابلة للتحويل إلى عملات وطنية، فيقع عبؤها على الأفراد دون الدول الأطراف(١).

وأخيرا، فإن الحكم الصادر في قضية Franklin Mint ليس سوى حالة منعزلة لاترسي مبدأ قانونيا عاما. بل ولقد تم الغاؤه من قبل المحكمة العليا The Supreme Court بحكمها الصادر في ٧ أبريل عام ١٩٨٤(٢) للأسباب الآتية:

أولا: أن محكمة الاستئناف، بتجريدها للاتفاقية من قوتها التنفيذية، قد تجاوزت حدود الاختصاص المنعقد للسلطة القضائية، وافتأتت على اختصاص أصيل للسلطة التشريعية الممثلة في الكونجرس بمجلسيه. إذ أن الذي يملك سلطة تعديل المعاهدة أو الانسحاب منها هو الكونجرس الأمريكي دون سواه.

---

(١) دي بونتافيس، ص ٨٥ .

(٢) T.W.A.Inc.V. Franklin Mint Corp., 104 S.Ct 1776.(1984)

وانظر كذلك:

Maschinenfabrik Kern A.G.V. Northwest Airlines, 562 F.Supp. 232 (N.D ILL 1983)

ثانيا : ان الكونجرس، باقراره التعديل الثاني لاتفاقية بريتون وودز وبالغائه تعادل الدولار بالذهب، كان يشرع فقط في وضع النظام النقدي الدولي الجديد موضع التنفيذ، ولم تنصرف نيته مطلقا، لا صراحة ولا ضمنا، إلى تعديل اتفاقية وارسو او الغائها.

ثالثا : أن اتفاقية وارسو قد نظمت، في مادتها التاسعة والثلاثين(١)، كيفية انهاء العمل بها، وبينت الاجراءات الواجب اتخاذها من اجل ذلك، ولم يثبت ان الولايات المتحدة الأمريكية قد قامت باتخاذ هذه الاجراءات.

رابعا : ان التمسك بشرط بقاء الشيء على حاله، او ما يسمى بتغير الظروف، هو حق مقرر فقط للدول الأطراف في الاتفاقيات الدولية، ولا يستفيد منه الأفراد، كما أن الشرط المذكور يتناقض واحكام المادة ٣٩ المشار إليها.

وفي كلمة موجزة، لا يمكن اعتبار الالغاء الرسمي للارتباط بين الذهب والنقود من قبيل تغير الظروف الجوهري وغير المتوقع الذي يبيح التحلل من احكام اتفاقيتي وارسو وبروكسل، وبخاصة تلك المتعلقة بتحديد التعويض بوحدات حسابية تشتمل على وزن معين من الذهب.

(١) تنص المادة ٣٩ من الاتفاقية على انه : "لكل من الأطراف السامية المتعاقدة أن ينقض هذه الاتفاقية بموجب اخطار يوجه إلى حكومة جمهورية بولندا، فتقوم بابلاغه فورا إلى حكومة كل من الأطراف السامية المتعاقدة. ويولد النقض آثاره بعد ستة أشهر من الاخطار به. وتقتصر هذه الآثار على الطرف الذي تقدم برغبته في النقض".

ثانيـا : اتفاقيـات النقـل الجوى والبحـرى
والغـاء القواعـد القانونيـة

٨ - التعـارض بيـن اتفاقيـة جامايكا واتفاقيات النقـل الجوى والبحـرى:

يرى البعـض(١) إن نفـاذ التعديـل الثانـى لاتفاقيـة بريتـون وودز، المعروف بإسم اتفاقيـة جامايكـا، قد أدى إلى وجود تعارض واضح بيـن احكام هذه الاتفاقيـة وأحكام الاتفاقيـات الدولية فى مجال النقـل الجوى والبحـرى: فالاتفاقيـة الأولـى قد الغت بصفـة رسمية الارتبـاط بين الذهب والنقـود، وحظرت على الدول الاعضـاء فى صندوق النقـد الدولى اتخاذ الذهب كقاسم مشترك لتحديـد أسعار تعادل عملاتها الوطنيـة. أما الاتفاقيـات الأخيـرة فقـد كرست ذلك الارتبـاط بتحديدهـا للتعويـض المستحق لذوى الشأن بوحدات حسابيـة ذهبيـة، وبتقريرهـا امكانيـة تحويل هذه الوحدات إلى عملات وطنيـة طبقـا للقيمـة الذهب Valeur-or لهذه العملات فى تاريخ صدور الحكم(٢)، أو فى التاريـخ الذى يحدده قانون المحكمة المختصـة بنظـر الموضوع.(٣)

وبمـا أن اتفاقيـة جامايكا لاحقة، من حيث نشأتهـا، على اتفاقيـات النقـل الجوى والبحـرى، فإنهـا، بالتالـى، تكون ناسخة لأحكـام هذه الاتفاقيـات فى شقها الخاص باحتسـاب التعويـض وكيفيـة تحويلـه إلى عملات وطنيـة، وذلك بالتطبيـق للقاعـدة القائلـة أن اللاحق ينسـخ حكم السابـق Lex posterior derogat priori

(١) أنظر فى عرض هذا الاتجاه: دى بونتافيـس، المقال السابـق، Annuaire de Droit Maritime et Aérien ، المجلد السابـع، ١٩٨٣، ص ٥٤ .

(٢) مادة ٢٢/٥ من اتفاقيـة وارسو بعد تعديلها ببروتوكـول لاهاى لعام ١٩٥٥ .

(٣) مادة ٤/٥ من معاهدة سندات الشحن بعد تعديلها ببروتوكـول ١٩٦٨ .

ولقد اقتربت محكمة استئناف باريس كثيرا من هذا الرأى فى حكم شهير لها صدر بتاريخ ٧ مايو ١٩٨٦ فى قضية معروفة بإسم شركة مصر للطيران ضد مدام لوسيا جافاليان شامى(١) . حيث قضت المحكمة للمستأنف ضدها بالتعويض عن الاضرار التى لحقتها نتيجة ضياع امتعتها اثناء نقل جوى دولى خاضع لاتفاقية وارسو بين دمشق وباريس عبر القاهرة، وقامت بتحويل الوحدات الحسابية الذهبية، المنصوص عليها فى المادة ٢٢ من الاتفاقية، إلى فرنكات فرنسية ورقية على أساس حقوق السحب الخاصة، وليس على أساس القيمة الذهب للفرنك الفرنسى. وقالت فى تبرير حكمها: "إنه بعد التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز لم يعد الأمر، فى هذه القضية، متعلقا بمشكلة تحديد عناصر التعويض، المستحق للمستأنف عليها، حيث تم حسم هذه المشكلة بالفعل منذ حدوث واقعة ضياع الامتعة عام ١٩٧٦ ، بل اصبح خاصا بتطبيق نصوص معاهدة دولية تضع نظاما عاما نقديا تحل فيه قاعدة قياس جديدة محل قاعدة قياس قديمة لتحديد المقابل النقدى للوحدات الحسابية الذهبية المشار إليها فى المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو سالفة الذكر"(٢).

(١) Cour d'Appel de Paris, Aud. Sol. 1ère CH.A, 7 Mai 1986, Dalloz 1987 P. 526, Note Jacques Borricand

وجدير بالذكر أن هذه القضية عرضت على Tribunal de Grande Instance de Paris فقضت بحكمها الصادر فى ٦ أكتوبر ١٩٧٨ بالتعويض على أساس سعر الذهب فى السوق الحر "بورصة باريس". طعن فى الحكم بالاستئناف، فالغت محكمة استئناف باريس "الدائرة الخامسة"، بحكمها الصادر فى ٣١ يناير ١٩٨٠، D.M.F. 1980,p258 الحكم المستانف، وقضت بالتعويض على أساس أن الفرنك البوانكارية يساوى فرنكا فرنسيا ورقيا، متبنية بذلك "مبدأ الاسمية النقدية" Principe de Nominalisme Monétaire. ثم طعن فى الحكم بالنقض، فقضت محكمة النقض الفرنسية بجلسة ٧ مارس ١٩٨٣ J.C.P. 1984. II 20212-20213 بإلغاء الحكم المطعون عليه بحجة ضرورة طلب تفسير للمادة ٢٢ من اتفاقية وارسو من الجهة الحكومية المختصة، وهى فى ذلك الوقت وزارة العلاقات الخارجية الفرنسية، لأن القضاء فى فرنسا لايملك تفسير المعاهدات، وأحالت الدعوى إلى محكمة استئناف باريس مشكلة بهيئة جديدة لاعادة الفصل فيها.

(٢) استندت المحكمة فى حكمها إلى الرأى المقدم إليها من وزارة العلاقات الخارجية الفرنسية بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٨٥ والذى جاء فيه أن حقوق =

٩ - انتفاء التعارض بين اتفاقية بريتون وودز المعدلة واتفاقيات النقل الجوى والبحرى:

ولانعتقد فى صواب الرأى المتقدم. فثم شروط معينة ينبغى توفرها، مجتمعة، فى القواعد القانونية المتعارضة لكى تلغى احداها حكم الأخرى. وتتمثل هذه الشروط فى وجوب اتحاد الموضوع الذى تنصرف إليه أحكام القاعدتين المتعارضتين، وفى ضرورة اتحاد القاعدتين من حيث النوع، بمعنى أن تكونا من "طائفة القواعد العامة" Règles générales أو من "طائفة القواعد الخاصة" Règles spéciales.

ومما لاشك فيه أن كلا الشرطين غير متحقق فى هذا المقام: فمن حيث الموضوع، لايوجد، فى رأينا، أدنى تماثل بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى. فالاتفاقية الأولى تضع قواعد تندرج تحت مايسمى بالقانون النقدى العام Droit monétaire général، أى القانون الذى يعرف القيمة الخارجية للنقود(١) بمراعاة قيمتها الذاتية Valeur intrinsèque كما حددتها

=السحب الخاصة أصبحت فى النظام النقدى الدولى الجديد القاسم المشترك لاحتساب أسعار تعادل العملات. وأن تحديد قيمة هذه الحقوق يكون على أساس سلة عملات وليس على أساس الذهب. وخلص الرأى المذكور إلى أن الحد الأقصى للتعويض عن كل كيلوجرام من البضائع المنصوص عليه فى المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو، وهو ٢٥٠ فرنك ذهب يعادل، عند انشاء حقوق السحب الخاصة، عام ١٩٦٩ ، ١٦٫٥٨٣٧ وحدة حقوق سحب خاصة. ولما كانت وحدة حقوق السحب الخاصة تساوى ٩٫٣٧٦٢ فرنكا ورقيا، فمن ثم تكون قيمة التعويض على النحو التالى: ٣٧٦٢٫٥٨٣٧ X ١٦٫٩ X وزن الامتعة المفقودة.

(١) يقصد بالقيمة الخارجية للنقود نسبة مبادلة العملة الوطنية بغيرها من العملات الأجنبية، وتعرف اصطلاحا بسعر الصرف. راجع فى ذلك: محمد زكى شافعى، مقدمة فى النقود والبنوك، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦ ، ص٨٣ هامش رقم ١ .

السياسة الاقتصادية الداخلية لكل دولة(١). فهى ترسى القواعد المنظمة للنقد على المستوى الدولى، فتحدد للدول أسعار تعادل عملاتها الوطنية، وتبين الأصول المكونة للسيولة الدولية، وغير ذلك من الأمور التى تتغيا من ورائها حماية التجارة الدولية وتشجيعها. فقواعدها تتعلق، إذن، بالاقتصاد الكلى Macro-économique (٢).

أما اتفاقيات النقل الجوى والبحرى فتصدر عن اعتبارات مغايرة، حيث تستهدف توحيد قواعد المسئولية فى مجال النقل الدولى الجوى والبحرى. وخير مثال على ذلك ما قررته بصدد احتساب التعويض المستحق لذوى الشأن وكيفية ترجمته إلى عملات وطنية. إذ تبنت هذه الاتفاقيات لتحديد التعويض وحدة قياس تصورية ذات طابع عينى يتمثل فى وزن معين من الذهب وذلك بغرض ضمان ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان، بحيث لايختلف من زمان إلى آخر ومن دولة إلى أخرى، وبحيث لايتأثر بالتقلبات التى تطرأ على العملات الوطنية بسبب سياسات وتوجهات اقتصادية داخلية. كما بينت، كذلك، الكيفية التى يتم بها تحويل وحدات القياس المشار إليها Monnaie de Compte إلى وحدات دفع وطنية Monnaie de Paiement، واضعة فى اعتبارها أن تأتى هذه الكيفية محققة للغرض ذاته، أى ضمان ثبات قيمة التعويض زمانا ومكانا. فاتخذت، فى سبيل ذلك، من العلاقة بين وحدات الدفع "العملة الوطنية" والذهب معيارا لاجراء عملية التحويل، دون ما التفات إلى طبيعة هذه العلاقة ومداها على مستوى النظام النقدى الداخلى أو الدولى(٣). فقواعدها

---

(١) أنظر فى هذا التعريف: دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٢، ص ٧٩

(٢) أنظر: دى بونتافيس، ص ٧٩، وأنظر كذلك:
Jacques BORRICAND: Note sous Cour d'Appel de Paris, (Aud. Sol. 1ère Ch. A).,7 Mai 1986, Dalloz, 1987, P. 526 surtout P. 530.

(٣) فإذا كان هناك ارتباط رسمي بين العملة الوطنية والذهب، بمعنى إذا كانت الدولة تأخذ فى تحديد قيمة عملتها بقاعدة الذهب، فلا صعوبة فى =

اذن، خاصة بمسألة تقدير التعويض وبالتسوية بين المضرورين من حيث المعاملة، ولا علاقة لها بالنظام النقدى أو الاقتصاد الكلى (١).

وطالما انتفى الاتحاد فى الموضوع، فلا مناص من استبعاد التعارض بين احكام الاتفاقيات المشار إليها، نظرا لاستئثار كل منها بنطاق تطبيق خاص يختلف عن نطاق تطبيق الأخرى.

ومع ذلك فقد يعن للبعض التشكيك فى صحة التحليل المتقدم، بمقولة أن المعيار الذى عولت عليه اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، وبالأخص اتفاقية وارسو، فى اتمام عملية ترجمة الوحدات الحسابية الذهبية إلى وحدات دفع وطنية هو، فى حقيقة الأمر، قاعدة من قواعد النظام النقدى منبتة الصلة بنظام المسئولية. إذ أن المعيار المشار إليه ليس سوى مجرد غلاف خارجى لقاعدة تعادل العملات الوطنية بالذهب التى كانت احدى دعائم النظام النقدى الدولى الخاضع لاتفاقية بريتون وودز قبل تعديلها. ولما كانت قاعدة تعادل العملات بالذهب قد تم هجرها بمقتضى اتفاقية جامايكا، فإن التعارض يظل، بالتالى، قائما بين أحكامها وأحكام اتفاقيات النقل

= الأمر إذ ستتم عملية التحويل بطريقة حسابية بسيطة تتمثل فى قسمة وزن الذهب الموجود فى الوحدات الحسابية التى نصت عليها المعاهدة على وزن الذهب الموجود فى العملة الوطنية. أما إذا لم تكن هناك علاقة بين العملة الوطنية والذهب فستجرى عملية التحويل عن طريق قسمة وزن الذهب الموجود فى الوحدات الحسابية على كمية الذهب التى تشتريها العملة الوطنية بالسعر الحر باعتبار أن الذهب قد فقد صفته كنقد وأصبح سلعة يخضع تحديد سعرها لقانون العرض والطلب.

(١) دى بونتافيس، ١٩٨٢، ص ٧٩ ومابعدها، ١٩٨٣، ص ٥٥ ومابعدها.
وانظر كذلك: P. BONASSIES: Notes sous Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, 2ème Ch. 31 Oct. 1980, Affaire Compagnie Pakistan International Airlines C. Compagnie Air Inter. Sté. Helvetia Saint Gall et Autres, D.M.F. 1981, P. 275 surtout P. 279.

الجوى والبحرى. ويتعين، من ثم، فض هذا التعارض بالغاء المعيار الذى وضعته الاتفاقيات الأخيرة.

وكان من الممكن الانحياز لهذه المقولة لو أن قواعد النقد فى كل من اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى كانت متحدة فى النوع، أى من "طائفة القواعد العامة" أو من "طائفة القواعد الخاصة". اما وانها ليست كذلك، فلا محل للاصرار، اذن، على قيام التعارض بينها. فمن المقطوع به ان الشريعة العامة فى مجال النظام النقدى الدولى هى اتفاقية بريتون وودز بعد تعديلها باتفاقية جامايكا. فهى تضع قواعد لتسوية جميع المعاملات، دون تفريق، بين الدول بعضها البعض، وبينها وبين المؤسسات المالية الدولية. فقواعدها تنتمى إلى "طائفة القواعد العامة". اما اتفاقيات النقل البحرى والجوى فتتضمن قواعد خاصة بتسوية مشكلة بعينها، هى مشكلة التعويض. فهى اذن قواعد نقدية، لو جاز هذا القول، خاصة بمشاكل المسئولية، وتعتبر استثناء من القواعد العامة المنظمة للنقد على الصعيد الدولى. وغنى عن البيان ان القاعدة الخاصة لاتلغيها قاعدة عامة، ولو كانت معاصرة لها أو لاحقة عليها فى النشاة(١).

خلاصة القول أن التعارض المزعوم بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى لا وجود له بالنظر إلى ما بينهما من اختلاف من حيث الموضوع المحكوم بقواعدهما ومن حيث التصنيف الذى تندرج تحته هذه القواعد.

(١) انظر فى تفصيل ذلك، وعلى الاخص فى معيار العام والخاص فيما يتعلق بالتنازع بين معاهدتين دوليتين: دى بونتافيس، ١٩٨٢، ص. ٥٧ ومابعدها. وانظر كذلك: Jacques BORRICAND:Note P- 530.

وعلى ذلك، لا يكون صحيحا، من الوجهة القانونية، ما ذهبت إليه محكمة استئناف باريس، فى حكمها الصادر فى قضية شركة مصر للطيران، من ترجمة التعويض، المستحق للمستانف عليها والمعبر عنه بوحدات حسابية ذهبية، إلى فرنكات فرنسية ورقية على أساس حقوق السحب الخاصة. فالاستناد إلى حقوق السحب الخاصة واتخاذها معيارا للتحويل يفترض ابتداء وجود تعارض بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى تم حسمه لصالح الاتفاقية الأولى، وهو ما ثبت عدم صحته على ما سلف البيان. وتكون المحكمة، باستبدالها حقوق السحب الخاصة بمعيار التحويل المنصوص عليه فى اتفاقية وارسو، قد عدلت من أحكام هذه الأخيرة، وهو ما لاتملكه لخروجه من اختصاص السلطة القضائية باكملها.(١). ولايغير من هذا النظر ماقد يقال من ان بروتوكولات مونتريال الاضافية الموقعة عام ١٩٧٥ قد عدلت أحكام اتفاقية وارسو واتخذت من حقوق السحب الخاصة أساسا لحساب التعويض وكيفية ترجمته إلى عملات وطنية، إذ ان هذه البروتوكولات لم تصبح بعد واجبة النفاذ، فلايجوز، بالتالى، تطبيق أحكامها.(٢)(٣).

ثم ان التمسك بحقوق السحب الخاصة" كمحدد للتعويض فيه، على حد تعبير البعض(٤)، "خيانة" للمبادئ والأهداف التى تغيتها

---

(١) Cour de District des Etats-Unis (District de New York), 16 Juin 1982 Affaire Angela Y. Robles et Autres C.Cie. Lot, R.F.D.A., 1983, P 67.

ويكيف البعض هذا التصرف من جانب القضاء بكونه "Semi legislative Process"، أنظر: ابراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٦٢ و ٦٧.

(٢) أنظر مع ذلك: محكمة النقض الايطالية، حكم صادر بتاريخ ٢٤ مايو ١٩٨٤ فى قضية Cie Alitalia C. Ste Salviati منشور بالمجلة الفرنسية للقانون الجوى، ١٩٨٥، ص ٢٢٨ . وانظر فى مجال المسئولية المحدودة لمالك السفينة طبقا لمعاهدة بروكسل لعام ١٩٥٧ ، المحكمة العليا بهولندا فى قضية Giant shipping corp. V.State of the Netherlands مشار إليه فى: ابراهيم شحاته، ص ٦٧ .

(٣) أنظر: Jacques BORRICAND:Note sous Cour d'Appel de Paris (Audience Solenelle, 1ere Ch.A), 7 Mai 1986, Dalloz 1987, P.526, surtout Page.529.

(٤) PERRIN, Mémoire, Aix 1986, L'affaire Soc, Egyptair C. Dame Chamie, Cité par Jacques BORRICAND, Note précitée, P.530.

اتفاقيــة وارسو، وهى أن تكون القواعد الخاصة بمسئوليــة الناقل الجوى واحدة بالنسبــة لجميع الناقليــن، وأن تكون فرص التعويض واحدة بالنسبــة لجميع المضرورين. فصلاحيــة حقوق السحب لأن تكون وحدة حساب، وأن كانت مقبولـة على مستوى الاقتصــاد الكلى، مشكوك فيهـا على صعيد المسئوليــة فى علاقات القانون الخاص. إذ يجب أن يتوفـر فى وحدة الحساب خاصتـا الثبات والحيدة بالنسبــة للنقـود المقيـسة عليها، وهذا ما تفتقــده حقوق السحب الخاصة.

فهى، من ناحية، لاتتمتــع بالثبــات فى القيمة، ولاتستطيــع أن تعكس التضخـم الذى يؤدى إلى تآكل القوة الشرائيــة للنقــود الوطنيــة، إذ لصندوق النقد الدولى الحق فى تعديل قيمتهـا فى أية لحظة، مما يجعلها فى مركز ضعيف إذا ما قورنت بالوحدات الحسابيــة المنصوص عليها فى اتفاقيــات النقل الجوى والبحرى لتمتــع هذه الأخيـرة بالثبــات المطلق نتيجـة كونها معرفة بوزن معين وثابـت من الذهب(١)

ولايخفى ما ينطوى عليه هذا التبايــن بين وحدتى الحساب من آثار تنعكس على قيمة التعويض المستحق لذوى الشأن. فبينمــا تتغيـر هذه القيمة، من يوم إلى آخر، عندما تكون وحدة الحساب هى حقوق السحب الخاصة، تظل هذه القيمة ثابتــة فى حالة الوحدة الحسابيــة المشتملـة على وزن معين من الذهب

وهى، من ناحية أخرى، غير محايدة. ويقصد بالحيــدة أن يكون معيار القياس موضوعيا، خارجيا عن نطاق النقـود وبعيـدا، بالتالــى،عن تأثيـر بعضها على البعض الآخر. وحقوق السحب الخاصة ليــست

---

(١) أنظر: لاترون، المقال السابق، ص ٤٣٨ ؛ دى بونتافيــس، ١٩٨٢ ، ص ١٢٢ ومابعدها، وانظر كذلك: Francois LEGREZ: La Convention de Varsovie,Un Bilan, R.F.D.A., 1981, P.192.

كذلك، لأن قيمتها تتحدد بسلة من العملات، فتتعرض، من ثم، لكل ما يطرأ على عملات هذه السلة من تغيرات في القوة الشرائية.(١)

وتخلف خاصية الحيدة فيها من شأنه أن يؤدى إلى الاخلال بمبدأ هام حرصت اتفاقيات النقل الجوى والبحرى على تأكيده، وهو ضمان ثبات قيمة التعويض في الزمان والمكان، والتسوية بين المضرورين من حيث المعاملة: فقيمة حقوق السحب الخاصة، كما سلف البيان، تحدد بواسطة سلة مكونة من خمس عملاته هى الدولار الأمريكى والمارك الألمانى والين اليابانى والجنيه الاسترلينى والفرنك الفرنسى. وتدخل كل عملة منها بنسبة معينة فى تكوين عناصر وحدة حقوق السحب الخاصة. وتظل قيمة هذه الوحدة ثابتة فى مواجهة هذه العملات بسبب مايسمى بنظام "التعديل التلقائى" Système de Compensation الذى يتمثل فى أن انخفاض قيمة أية عملة من عملات السلة فى مواجهة حقوق السحب الخاصة، لسبب او لآخر، يقابله تلقائيا ارتفاع فى قيمة العملات الأخرى فى السلة، دون أن يعنى ذلك أن القوة الشرائية لهذه العملات الأخيرة قد ارتفعت بالضرورة.

والنتيجة الحتمية المترتبة على هذه العملية التلقائية هى التمييز في المعاملة بين المضرورين من رعايا الدول المختلفة. فبينما سيفيد، من هذا التعديل التلقائى، المضرورون فى الدول التى تتساهل فى مكافحة التضخم، سيضار منه رعايا الدول التى تتشدد فى محاربته. إذ سيحصل الأولون على عدد أكبر من وحدات الدفع الوطنية مقابل وحدات الحساب المتمثلة فى حقوق السحب الخاصة، أما الآخرون فلن يأخذوا سوى مبلغا من العملات الوطنية أقل مما كان يمكنهم الحصول عليه قبل عملية التعديل. ونقصان المقابل بالعملة الوطنية، فى هذه الحالة الأخيرة، لايرجع إلى ارتفاع القوة

(١) دى بونتافيس، ص ١٢٥ .

الشرائيـة لها، بل يرجع إلى انخفاض القوة الشرائيـة لعملة أخرى من عملات السلـة.(١)

ويتعبيـــر موجز، سيكون سعر صرف حقوق السحب الخاصة بالعملـة الوطنيـة فـى صالـح المضرورين فـى الحالـة الأولـى، وفـى غير صالحهم فـى الحالـة الثانيـة.

ولـم تخف الحقائق السابقـة على واضعى البروتوكـولات والاتفاقيـات الدوليـة التـى استبدلـت حقوق السحب الخاصة بالفرنـك الذهب المنصوص عليه فـى اتفاقيـات النقـل الجوى والبحـرى. فهـذه معاهدة هامبورج لعام ١٩٧٨ تنص فـى مادتهـا الثالثـة والثلاثيـن على دعوة الدول الأطراف فيها على فترات منتظمـة لاعـادة النظـر فـى مبالـغ التعويـض المبينـة بهـا. كذلك يوجد نص مماثل فـى بروتوكـولات مونتريـال الاضافيـة المعدلة لاتفاقيـة وارسو(٢).

وأخيرا فإن استعمـال حقوق السحب الخاصة مرصـود للدول الاعضـاء فـى صنـدوق النقـد الدولـى. أما غيرها من الدول فهـى بالخيـار بيـن الابقـاء على الفرنـك الذهب كوحدة حساب للتعويـض المستحـق لذوى الشأن، وبيـن الأخـذ بوحدة الحساب الجديدة، وهى حقوق السحب الخاصـة. ولكن، فـى هذه الحالـة الأخيـرة، تجدر الملاحظة بأن الدولـة غير العضـو فـى الصنـدوق، وليس هذا الأخيـر كما تقضـى القاعـدة فـى هذا الشـأن، هى التـى تتولـى بنفسهـا تحديد قيمة حقوق السحب الخاصـة. ولايخفـى على الفطنـة ما ينتـج عن ذلك من اختلاف فـى قيمـة التعويـض من حيث المكان، وهذا ما يناقـض الغرض الذى حرصت على

(١) دى بونتافيـس، ص ١٣٤.
(٢) لاتـرون، المقال السابـق، ص ٤٣٩.

تحقيقه اتفاقيـة وارسو وغيرها من اتفاقيـات النقل الجوى والبحـرى، وهو ثبات قيمة التعويض فى المكان والزمان.(١)

خلاصة القول، لقد عجزت كل من فكرتـى "تغيير الظروف" و "الغاء القاعدة القانونيـة" فى استبعـاد نصوص اتفاقيـات النقل الجوى والبحـرى المتعلقـة بمشكلة التعويض وكيفيـة ترجمته إلى عملات وطنيـة أو فـى تعطيلهـا، فلا مفـر، اذن، والحالة هذه، من تقصـى السبـل التـى تـؤدى إلى إعمال تلك النصـوص بدلا مـن اهمالها. وهذا ما سنفـرد له المطلب الأخيـر من هذه الدراسة.

المطلب الثانـى
فـى إعمال نصوص اتفاقيـات النقـل الجوى والبحـرى

١٠ - تعـدد الوسائل:

- يذهب الاتجاه الراجح فـى الفقـه والقضـاء إلى ضرورة البحث عن الوسيلـة التـى تضع موضع التنفيـذ النصوص الخاصة بالتعويـض وكيفيـة تحويلـه إلى وحدات دفـع وطنيـة، والتـى تحقق فـى ذات الوقت ما استهدفتـه تلك النصوص من ثبـات قيمة التعويـض فـى المكان والزمان. غير أن أنصاره قد اختلفـوا، رغم اتفاقهـم من حيث المبدأ، على الطريقة المثلـى للوصـول إلى الغايات المشار إليهـا. ويمكن حصر الطرق التـى دار حولها الخلاف فيمـا يلـى: السعـر الرسمـى للذهب الذى كان سائدا قبـل نفـاذ اتفاقيـة جامايكا عام ١٩٧٨ ، سعر صرف الفرنـك الفرنسـى الحالـى، سعر الذهب فـى السوق الحر.

وسنتولـى تباعـا عرض وتقويم هذه الأمـور الثلاثـة، كل على حدة.

(١) مانكفيتـس، المقال السابـق، ص ٧٨٩ ، جاك بوريكان، التعليـق السابـق، ص ٥٣٠ ، دى فيفـو، المقال السـابـق، ص ١١٥ ، وأنظر المـادة ٢ من بروتوكـولات مونتريـال الاضافيـة لعـام ١٩٧٥ ، رقـم ١ و ٢ و ٣ والمـادة ٧ من بروتوكـول مونتريـال الرابـع، وانظر كذلك المـادة ١/٢٦ و ٢ من اتفاقيـة هامبورج لعـام ١٩٧٨ .

أولا : السعر الرسمى للذهب

١١ - التحويل طبقا للسعر الذى كان سائدا قبل نفاذ اتفاقية جامايكا:

لا صعوبة فى الأمر، لدى مؤيدى هذه الطريقة(١)، عندما تكون هناك تشريعات داخلية وطنية بتحديد المقابل النقدى بالعملة الوطنية للفرنكات الذهب المنصوص عليها فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للقرار الصادر عام ١٩٧٣ بتحديد المقابل بالجنيه الاسترلينى للمبالغ المذكورة فى بروتوكول لاهاى لعام ١٩٥٥ المعدل لاتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩(٢). ففى هذه الحالة يتم التحويل، طبقا لتلك التشريعات، بضرب المقابل بالعملة الوطنية للفرنك الذهب فى عدد الوحدات الحسابية التى نصت عليها الاتفاقيات المذكورة.

لكن الصعوبة تبدو فى حالة تخلف مثل هذه التشريعات، وعندئذ يتعين، وفقا لانصار هذا الاتجاه، تطبيق التشريعات والقرارات المتعلقة بالقانون النقدى العام داخل كل دولة والخاصة بتحديد سعر الذهب بالنسبة للعملات الوطنية.

فمثلا يحدد القرار الصادر فى ١٠ أغسطس عام ١٩٦٩ سعر تعادل الفرنك الفرنسى بوزن معين من الذهب الخالص قدره ١٦٠

---

(١) أنظر: LATRON: Fonds monétaire international (F.M.I), Droits de tirage spéciaux (D.T.S.),Incidence sur les conventions maritimes internationales D.M.F.,1978, P 754-

وأنظر كذلك P.BONASSIES:Note sous Cour d'Appel d'Aix-en-Provence (2 ème Ch.) 31 Octobre 1980, D.M.F. 1980, P. 277 et s -

(٢) انظر فيما يتعلق بالقرارات الانجليزية التى تحدد ما يقابل وحدات الحساب الذهبية من العملة الوطنية : Peter MARTIN: "The Price of Gold and the Warsaw Convention", Air Law Vol. IV,1979, No.2. P. 70 et s.; LATRON Article Précité, R.F.D.A., 1979, P 436-

مللیجراما، کما یحدد القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ سعر تعادل الجنیه المصری بوزن معین من الذهب الخالص قدره ٢٫٥٥١٨٧ جراما، ومن ثم تتم عملية ترجمة وحدات الحساب الذهبية إلى وحدات دفع وطنية، لدى أنصار هذه الطريقة، بقسمة الوزن الذهبى لوحدات الحساب على المحتوى الذهبى للعملة الوطنية.

ولقد اتبع قضاء الدول المختلفة هذه الطريقة فى العديد من احكامه(١). كما اخذت بها محكمة النقض المصرية عندما قررت "أنه لما كان القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ قد حدد وزن الذهب الخالص فى الجنيه بمقدار ٢٫٥٥١٨٧ جرام ابتداء من ١٩ سبتمبر ١٩٤٩ ، وكان من مقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢ اغسطس سنة ١٩١٤ أن يكون للجنيه الورق نفس القيمة الفعلية للجنيه الذهب، فإن مايلزم به الناقل الجوى وفقا للفقرتين المذكورتين من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسوفيا هو عدد من الجنيهات المصرية الورقية مساو لعدد من الجنيهات الذهبية المشتملة على ذهب يعادل وزن الذهب الذى يشتمل

---

(١) أنظر Cour d'appel d'Aix-en-Provence (2ème Ch.), 31 Octobre 1980, Affaire Compagnie Pakistan International Airlines C. Compagnie Air Inter. Sté Helvetia Saint-Gall et Autres, D.M.F., 1981, P. 275 et s. Notes P Bonassies &P.Y. Nicolas; Trib. Com. Paris, 18 Mars 1981, D.M.F ,1981 613 Note Nicolas, R.F.D.A., 1981 P. 353; Rennes, 10 Fév. 1983, D.M.F 1983 499; Cour des Etatus-Unis (District de New York), 16 Juin ,1982 Affaire Angela Y. Robles et autres C.Cle Lot, R.F.D.A., 1983, P.58; et de la même Juridiction: Affaire Maschinenfabrik Kern A.G. Vs. Northwest Airlines, ., 5 Avril 1983,562 F. Supp. 232; Trib. du District Nord d'Illinois, 30 Déc. 1982, Affaire Deere Company Vs. Lufthansa, 18 Avi 17 ;178 Cour Fédérale du 5eme Circuit, Affaire Boehringer-Mannheim Diagnostics Inc.Vs.Pan.Am.,18 Juillet 1984,18 Av.90.il est à noter que ces trois derniers arrêts ont été cités par Gérard Legler, Article précité, P. 270 Note 74, Franklin Mint Vs. T.W.A., Supreme Court 4 Avril 1984, Précitée.

وأنظر كذلك، حكم محكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت بتاريخ ١٩٨٠/١١/٢٢ فى القضية رقم ١٩٨٠/٥٣١ تجارى، تعليق رفعت أبادير، مجلة المحامى، السنة الخامسة، نوفمبر وديسمبر ١٩٨٢ ، ص ١٧ ومابعدها.

عليه ٢٥٠ فرنكا عن كل كيلوجرام وذلك على أساس أن وزن الذهب في الجنيه الواحد هو ما حدده القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ ...."(١).

١٢ - تقدير هذا الرأى:

وهذا الرأى، على حد تعبير أحد الفقهاء(٢)، ليس سوى حنينا لماضى أسدل عليه الستار منذ أن نفذت اتفاقية جامايكا عام ١٩٧٨. فمن غير الممكن التعويل، فى عملية ترجمة وحدات الحساب الذهبية إلى وحدات دفع وطنية، على سعر تعادل العملة الوطنية بالذهب، الذى حددته التشريعات والقرارات الوطنية، حتى ولو ترتب على ذلك تحقيق غرض اتفاقيات النقل الجوى والبحرى المتمثل فى كفالة عدم تغير قيمة التعويض المستحق لذوى الشأن من حيث المكان أو الزمان. إذ أن تلك التشريعات والقرارات، ذات الطابع النقدى، قد أصبحت لاغية Caduque ومعدومة الأثر لتعارضها تعارضا تاما مع اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ التى جردت الذهب من صفته النقدية وألغت سعره الرسمى وقطعت الجسور بينه وبين العملات الوطنية بحظرها على الدول الاعضاء فى صندوق النقد الدولى تحديد سعر تعادل عملاتها الوطنية بالذهب(٣). بل ولاتستطيع هذه الدول الآن اصدار تشريعات نقدية وطنية تشتمل على أحكام مغايرة لأحكام الاتفاقية المذكورة، احتراما لمبدأ الوفاء بالعهد Pacta Sunt Servanda وحرصا على عدم الاخلال بتعهداتها الدولية.(٤)

---

(١) نقض ٢٢٥٣ لسنة ٥٢ قضائية - حكم غير منشور، تم سرد حيثياته بالكامل فى مقدمة هذه الدراسة.

(٢) أنظر: دى بونتافيس، ص ٨٨ . وأن كذلك: F.Legrez, op.cit.p.192

(٣) أنظر سابقا بند ١٣ أ.

(٤) دى بونتافيس، ص ٥٢ ومابعدها وص ٩٣ . وأنظر فيما يتعلق بالغاء هذه التشريعات والقرارات Cour d'Appel de Paris(5ème Ch.), 31 Janvier 1980 Affaire Sté Egyptair C. Mme. Lucia Chamie, D.M.F. 1980, P.285. surtout P. 290; P.Y. NICOLAS:Article Précité, P. 580 et s.; Jean-Pierre TOSI, Responsabilité aérienne, Lib. Technique (Litec), Paris,1978,No 236.

وعلى ضوء ذلك، لاتكون محكمة النقض المصرية قد اصابت عندما قررت الاستناد إلى سعر تعادل الجنيه المصرى المقرر بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ لاجراء عملية تحويل الفرنكات الذهب المنصوص عليها فى اتفاقية وارسو إلى جنيهات مصرية ورقية. ذلك لأن القانون المذكور قد أصبح لاغيا بنفاذ اتفاقية جامايكا اعتبارا من اول ابريل عام ١٩٧٨ ، والتى تعتبر مصر طرفا فيها. إذ التزمت مصر بمقتضاها بعدم تحديد سعر عملتها الوطنية بوزن معين من الذهب

ولايقدح فيما سبق ان اتفاقية جامايكا لاتعلو على القانون الداخلى بالتطبيق لنص المادة ١٥١ من الدستور المصرى، الصادر عام ١٩٧١ ، التى تقضى بأن المعاهدات "تكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة". إذ ستصبح اتفاقية جامايكا، بالتطبيق للنص المشار إليه، فى نفس مرتبة القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ . ومن ثم تخضع حالات التعارض بينهما لذات القواعد التى تحكم التعارض بين التشريعات الداخلية، وهى تقديم الخاص على العام وتفضيل اللاحق على السابق فى حالة التماثل من حيث العمومية أو التخصيص. ولما كان كل من الاتفاقية المذكورة والقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ متعلقين بقواعد النقد ومتماثلين من حيث النوع، فإنها ستفضله بإعتبارها لاحقة له من حيث النشأة.

وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء فى مصر. فلقد قضت محكمة أمن الدولة العليا - طوارئ - القاهرة، فى حكم لها بتاريخ ١٦ أبريل عام ١٩٨٧(١)، "انه تطبيقا لنص المادة ١٥١ من الدستور...... فإن

---

(١) حكم غير منشور صادر فى قضية النيابة العامة رقم ٤١٩٠ سنة ٨٦ الأزبكية (١٢١ كلى شمال) والخاصة بإضراب سائقى قطارات السكك=

المعاهدات الدولية التي صدرت وفقا للأصول الدستورية المقررة تعد قانونا من قوانين الدولة يتعين على القضاء الوطني تطبيقها باعتبارها كذلك، وحيث أنه متى كان ذلك فإن الاتفاقية المذكورة - (الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) - وقد نشرت في الجريدةالرسميةفي الثامن من ابريل سنة١٩٨٢ بعد أن وافق عليها مجلس الشعب تعتبر قانونا من قوانين الدولة ومادامت لاحقة لقانون العقوبات فإنه يتعين اعتبار المادة ١٢٤ قد الغيت ضمنيا بالمادة ٨ فقرة (د) من الاتفاقية المشار إليها".

بل ولقد ذهبت محكمة النقض نفسها إلى أبعد من ذلك عندما قررت، في حكمها الصادر في ٨ مارس ١٩٥٦(١) ، بأن المعاهدة تصبح قانونا من قوانين الدولة بمجرد نشرها ويتعين على القاضي المصري تطبيقها ولو خالفت أحكامها أحكام "قانونه الداخلي سواء كان القانون الداخلي قد صدر قبل ابرام المعاهدة أو صدر بعد ابرامها".

وفي اعتقادنا أن الحكم الوحيد، على قدر علمنا، الذي أعمل صحيح القانون، بإمتناعه عن حساب قيمة الفرنك الذهب المنصوص عليه في بروتوكول ١٩٦٨ المعدل لمعاهدة سندات الشحن على اساس سعر تعادل الجنيه المصري المحدد بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ ، هو الذي اصدرته محكمة استئناف الاسكندرية بتاريخ ٢٢ فبراير عام ١٩٨٩(٢)، وفيه تقول: "انه بصدد ما اثارته المستأنف ضدها... بخصوص احتساب التعويض الذي يتعين ادائه وفقا لبروتوكول ١٩٦٨ على أساس من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذي حدد وزن

=الحديدية في يومي ٧ و ٨ يوليو ١٩٨٦ مما ترتب عليه خسائر مالية قيمتها ٣٠٠ ألف جنيه والاضرار بمصالح ركاب تلك القطارات وأصحاب البضائع المنقولة فيها.

(١) القضية رقم ١٣٧ سنة ٢٢ القضائية، مجموعة المكتب الفني لمحكمة النقض، س ٧، ص ٢٧٤ . وجدير بالذكر أنه قد صدر حكم مماثل في ذات الجلسة في الطعن رقم ١٣٨ سنة ٢٢ القضائية.

(٢) حكم غير منشور، تم سرد حيثياته في مقدمة هذه الدراسة.

الذهب في الجنيه بمقدار ٢٫٥٥١٨٧ جرام ذهب خالص فمردود، ذلك أن تلك الكمية من الذهب في غطاء الاصدار سالفة الذكر ليست سوى مجرد أساس حسابي تاريخي اعتمد عليه سابقا في تحديد كمية الذهب الموجودة في الغطاء وفي تحويل العملات بعضها للبعض عندما كانت مصر تعتمد على سياسة سعر الصرف الثابت بمقتضى القواعد التي ترتبت على اتفاقية "بريتون وودز" وعلاقتها بصندوق النقد الدولي، فقد خرجت مصر من سياسة سعر الصرف الثابت المرتبط بالدولار والذهب ودخلت في نظم جديدة للصرف... وأصبحت تتبع سياسة مغايرة في تحديد سعر صرف الجنيه المصري بالنسبة للعملات الأجنبية بما في ذلك الذهب كعملة احتياط عالمية، ويبين ذلك من مراجعة ميزانية البنك المركزي ونشرات صندوق النقد الدولي حيث يتضح اختلاف قيمة كمية الذهب بالجنيه المصري المقومة في احتياطات البنك المركزي بالرغم من ثبات كمية الذهب مما يعني اتباع سياسة سعر الصرف المتحرك في تحديد قيمة الذهب بالنسبة للجنيه المصري....".

أما عن التشريعات الوطنية الصادرة فقط بغرض تحديد المقابل النقدي بالعملة الوطنية للفرنكات الذهبية المشار إليها في اتفاقيات النقل الجوي والبحري، ففيها اهدار للحلول الموحدة التي أرستها هذه الاتفاقيات وقصدت من ورائها ثبات قيمة التعويض على نحو يحول دون التمييز بين المضرورين من مكان إلى آخر ومن زمان إلى زمان.(١)

(١) أنظر على وجه الخصوص:
Antoine Vialard, Note sous Cass.Com.7 mars1983,J.C.P.1984.II 20212. – 20213

أنظر مع ذلك: مصطفى كمال طه، المرجع السابق ص ٣٣٠ ، حيث يرى ضرورة أن تحذو مصر حذو الدول التي تجرى على تحديد المعادل بالعملة الوطنية للمبالغ المنصوص عليها بالفرنكات الذهبية بمقتضى قرارات صادرة من السلطات المختصة في الدولة حتى لاتتضارب الأحكام في هذا =

فقيمة التعويض، من حيث المكان، لن تكون ثابتة، بل متعدد بتعدد الدول التى اصدرت تلك التشريعات، لاسيما وان هذه الدول، عندما تحدد بمقتضى تشريع داخلى المقابل النقدى بالعملة الوطنية للوحدات الحسابية الذهبية، لاتهتم بالمحافظة على القوة الشرائية لمقدار التعويض المحدد سلفا بمقتضى الاتفاقيات المذكورة، بل تصدر فى ذلك عن اعتبارات معينة تمليها عليها سياستها الاقتصادية الداخلية وظروفها الخاصة.(١)

ولايقلل من هذا النقد ما نصت عليه كل من اتفاقية لندن لعام ١٩٧٦ ، بشأن تحديد المسئولية عن الديون البحرية، واتفاقية هامبورج لعام ١٩٧٨ ، فى شأن نقل البضائع بحرا، من أن تحويل الوحدات الحسابية الذهبية المذكورة فيهما إلى عملات وطنية يتم طبقا لتشريع الدولة المعنية. فنصوص هاتين الاتفاقيتين تبرهن على أن سياسة التحويل طبقا للتشريعات الداخلية لاتعد القاعدة العامة، بل هى مجرد استثناء لايصح القياس عليه، بدليل أن بقية اتفاقيات النقل الجوى والبحرى لاتتضمن نصوصا مشابهة. هذا فضلا عن أن الاشارة إلى التشريع الداخلى فى كل من الاتفاقيتين السابقتين كانت بهدف تشجيع الدول غير الاعضاء فى صندوق النقد الدولى، وبخاصة دول أوروبا الشرقية، على الانضمام إلى هاتين الاتفاقيتين.(٢)

= الشأن . وكذلك : رفعت فخرى ، الوجيز فى القانون الجوى، ١٩٨٨ ، ص ١٨٨ ، ١٨٩ .

(١) دى بونتافيس، ص ١٠١ ومابعدها.
(٢) تتضمن هاتان الاتفاقيتان نوعين من وحدات الحساب، حقوق السحب الخاصة بالنسبة للدول الاعضاء فى صندوق النقد الدولى، والفرنك الذهب للدول غير الاعضاء (مادة ٨ من اتفاقية لندن لعام ١٩٧٦ ومادة ٢٦ من اتفاقية هامبورج لعام ١٩٧٨). أنظر:
René RODIERE:Droit Maritime, Précis Dalloz, Septième Edition, Dalloz 1977. P.116; LATRON, Article précité, R.F.D.A, 1979, PP-435-436.

وأخيرا، فإن التشريعات المشار إليها لن تؤدى إلى ثبات قيمة التعويض من حيث الزمان، حيث أنها وضعت لكى تبقى سارية لفترة طويلة من الزمن، قبل ادخال التعديلات عليها. ومن ثم، فكلما مر الزمن كلما تناقصت القوة الشرائية للمقابل النقدى بالعملة الوطنية لوحدات الحساب الذهبية. هذا فضلا عن أن هذه التشريعات تخالف نصوص اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، ولاسيما نص المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو الذى يقضى بإتمام عملية التحويل بحسب قيمة العملة الوطنية فى يوم صدور الحكم. فتقرير مايقابل الوحدات الحسابية من عملات وطنية بمقتضى تشريع داخلى معناه أن القاضى سيجرى التحويل وفقا لقيمة العملة الوطنية وقت صدور ذلك التشريع وليس فى تاريخ صدور الحكم كما تنص على ذلك المادة الثانية والعشرون سالفة الذكر.(١)

= أحمد حسنى،، النقل البحرى الدولى للبضائع والحوادث البحرية طبقا للمعاهدات بروكسل وتعديلاتها، منشاة المعارف، الأسكندرية، ١٩٨٠، ص١٠٩، مصطفى كمال طه، المرجع السابق، ص٣٢١.

(١) دى بونتافيس، ص١٠٢ ومابعدها.

ثانيـا : سعر صرف الفرنـك الفرنســي الحالى

١٣ - المسـاواة بيـن الفرنـك الفرنســي الحالى وفرنك اتفاقيـات النقـل الجوى والبحـرى:

لقد تأثرت محكمة استئنـاف باريـس(١) بمبـدأ الأسميــة النقديـة Nominalisme monétaire (٢)، والمنصـــوص عليـــه فـــى المـادة ١٨٩٥ من التقنيـن المدنى الفرنسـى(٣)، اثنـاء محاولتهـا حل الصعوبـة الناشئـة عن كيفيـة تحويل الوحدات الحسابيـة الذهبيـة إلى وحدات دفـع وطنيـة.

ويتلخـص موقف المحكمة، من هذه المشكلـة، فـى أن واضعى اتفاقيــة وارسو قد تبنـوا، كقاعدة لحساب التعويـض، العملة الوطنيـة التـى كانت سائدة فى فرنســا وقت وضـع الاتفاقيــة، المعروفـة باسـم "الفرنـك بوانكاريـه"، والتـى تشتمـل على وزن من الذهب الخالص مقداره ٦٥٫٥ ملليجرامـا عيار ٩٠٠ من الألـف. وفـى أكتوبـر عام ١٩٣٦

---

(١) Cour d'Appel de Paris, 5ème Ch., 31 Janv. 1980, D.M.F.1980, 285
Dans le même sens, voir: Kinney Shoe Corp. V.Alitalia-Airlines, Court of Southern District of New York, 7 Nov. 1980, 15 Aviation Law Reports (Av.L.Rep)18,509.

وقرب كذلك: نقض مدنى ١١ فبرايـر ١٩٦٠ (حكمان)، مجموعة احكام النقـض، س ١١ ، ص ١٢٦ ، وص ١٣٧ .

(٢) أنظر: Antoine VIALARD, Note précitée, J.C.P. 1984. II 20212-20213.

وراجع فـي هذا المبـدأ: Mostapha EL-GAMMAL L'adaptation du Contrat aux Circonstances Economiques, Etudes Comparée de Droit Civil Francais et de Droit Civil de la République Arabe Unie, Paris, L.G.D.J., 1967, P. 3 et s

(٣) ونص المـادة المذكـورة كمايلـي: "L'obligation qui résulte d'un prêt d'argent n'est toujours que de la somme numérique énoncée au contrat"

وتقـرر هذه المـادة مبدأ الاسميــة النقديــة بمناسبــة عقد القرض، وذلك على خلاف القانـون المدنى المصرى الذى جعل من هذه الاسميـة مبدأ عاما أفـرد لـه نص المـادة ١٣٤ التـي تقضـي "إذا كان محل الالتـزام نقودا التـزم المدين بقدر عددها المذكـور فـي العقد دون أن يكون لارتفـاع قيمة هذه النقـود أو لانخفاضهـا وقت الوفـاء أى أثـر". راجع العلامـة عبد الرزاق السنهـورى، الوسيـط فـي شرح القانـون المدنـي، الجزء الأول، نظرية الالتـزام بوجه عام، مصـادر الالتزام، دار النهضـة العربيــة، القاهرة، ١٩٦٤ ، ص ٤٢١ ومابعدها .

استبدل بهذا الفرنك وحدة دفع اخرى، مشهورة الآن بإسم "الفرنك القديم". غير أن هذه الوحدة قد تم الغاؤها لتحل محلها وحدة جديدة تعرف "بالفرنك الجديد"(١)، وهى وحدة الدفع المعمول بها الآن فى فرنسا بعد أن خفضت قيمتها بمقتضى قرار من وزير المالية الفرنسى صدر فى ١٠ اغسطس عام ١٩٦٩. ولما كان الفرنك الجديد - الذى انقطعت بصفة رسمية العلاقة بينه وبين الذهب منذ دخول التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز حيز النفاذ اعتبارا من أول ابريل عام ١٩٧٨ - يعتبر خلفا لكل من الفرنك القديم والفرنك بوانكاريه، لأن الفرنك لايعنى، على حد تعبير المحكمة، إلا فرنكا بغض النظر عن ارتفاع أو انخفاض قيمته، فإنه بالتالى، يكون مساويا للفرنك المشار إليه فى اتفاقية وارسو من حيث القيمة. وينبغى، من ثم، أن يتم تحويل الوحدة الحسابية فى الاتفاقية المذكورة إلى عملات وطنية بحسب سعر صرف الفرنك الفرنسى الحالى بالنسبة لهذه العملات.

١٤ - موقف منتقد:

وفى اعتقادنا، أن ما خلصت إليه المحكمة منتقد من وجوه عدة: فمن ناحية، ليس صحيحا أن الفرنك الفرنسى الحالى يعتبر مساويا للفرنك بوانكاريه الذى نصت عليه اتفاقية وارسو، وفى القول بغير ذلك خلط بين وحدة الدفع ووحدة الحساب. فمن المعلوم أن الفرنك بوانكاريه، بإعتباره عملة وطنية فرنسية، والذى اتخذته اتفاقية وارسو كأساس لحساب التعويض، كانت له وظيفتان: الأولى، وظيفته كوحدة دفع وطنية Monnaie de Paiement والثانية، وظيفته كوحدة حساب Monnaie de Compte • وظل يقوم بالوظيفتين معا، فى فرنسا، حتى عام ١٩٣٦ حيث زالت عنه الوظيفة الأولى، لتقوم

(١) أنظر: Robert HOMBURG: La limitation de responsabilité du transporteur aérien prevue par la convention de Varsovie et le calcul des indemnités, Revue Générale de l'air (R.G.A.) 1950, P.229 et s

بها وحدة دفع أخرى هى "الفرنك القديم"، واقتصر دوره على القيام بوظيفة وحدة الحساب فقط(١). وعندما تم النص عليه فى اتفاقية وارسو، كان ذلك بهدف أن يقوم فقط بدوره كوحدة حساب وليس كوحدة دفع.

وبناء على ذلك، فلا يصح القول بأن الفرنك الفرنسى الحالى يعتبر مساويا للفرنك بوانكاريه المشار إليه فى الاتفاقية، لأن ذلك معناه الخلط بين وحدة الدفع ووحدة الحساب(٢). إذ من المعروف أن مبدأ الاسمية النقدية يقتصر نطاق تطبيقه على وحدات الدفع، ولايمتد إلى وحدات الحساب. فإذا كان من الممكن تفهم موقف المحكمة عندما قررت أن الفرنك الفرنسى الحالى يعتبر مساويا لكل من الفرنك القديم والفرنك بوانكاريه، بإعتبار أنها جميعا تعد من قبيل وحدات الدفع، فمن المستحيل مسايرتها فيما ذهبت إليه من اقامة المساواة بين الفرنك الحالى والفرنك المنصوص عليه فى اتفاقية وارسو،نظرا لأن هذا الأخير يعتبر من وحدات الحساب ويخرج من عداد وحدات الدفع.

ثم أن الحكم السالف الذكر يهدر، من ناحية أخرى، نصوص اتفاقية وارسو وغيرها من اتفاقيات النقل البحرى والجوى: فمما لاشك فيه أن اجراء التحويل على أساس سعر صرف الفرنك الفرنسى الحالى يعنى أن المحكمة قد الغت معيار القيمة الذهب للعملة الوطنية، الذى اعتنقته هذه الاتفاقيات، واستبدلت به معيارا جديدا غير مذكور فيها. ولايخفى على الفطنة ما ينطوى عليه ذلك من تعديل لأحكام الاتفاقيات المشار إليها يخرج كلية عن سلطة المحكمة(٣).

---

(١) Ibid., P. 230; Voir aussi: DUPONTAVICE, op.cit., 1982, P 43

(٢) أنظر: جاك بوريكان، التعليق السابق، ص ٥٣٠ .

(٣) أ نظر Cour de District des Etats-Unis, District de New york,16 Juin 1982 R.F.D.A., 1983 ,P.58 et sutout PP.66 et 67.- وراجع كذلك بند ٩ من هذه الدراسة

كما أن تقرير المساواة بين الفرنك الفرنسي الحالي وفرنك اتفاقيات النقل الجوى والبحرى يعتبر، فى التحليل الأخير، بمثابة استبدال وحدة حساب ذات طابع وطني، وهى الفرنك الورق، بوحدة حساب ذات طابع محايد، وهى الفرنك الذهب. ولاريب فى أن هذا المسلك، من جانب المحكمة، يناقض قصد واضعى تلك الاتفاقيات. إذ أنه يجعل قيمة التعويض رهنا بمشيئة الدولة تنفرد، بحر ارادتها، بتعديلها كلما عن لها، لسبب أو لآخر، تعديل سعر عملتها الوطنية، وهو الأمر الذى أراد واضعو هذه الاتفاقيات تفاديه بإختيارهم، لحساب التعويض، وحدة حسابية تشتمل على وزن معين من الذهب بهدف ضمان ثبات قيمة التعويض من حيث الزمان والمكان.(١)

ثالثا : سعر الذهب فى السوق الحر

١٥ - شرط الذهب بين الجمود والحركة:

هناك اتجاه يرى أن شرط الذهب، المتمثل فى الوحدات الحسابية الذهبية التى نصت عليها اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، يهدف إلى ضمان ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان، وإلى حماية المضرورين من مخاطر تدهور القوة الشرائية للعملة الوطنية بفعل التضخم والتى كانوا سيتحملونها فيما لو اتخذت هذه العملة ابتداء

(١) أنظر: دى فيفو، المقال السابق، ص ١١٨ ، نيكولاس، المقال السابق، ص ٥٨٦ ، وراجع كذلك:

Cour de District des Etats-Unis, District de New-York, 16 Juin ,1982 R.F.D.A., 1983, P.58 surtout, P.66; The United States Court of Appeal Second Circuit, Affaire Franklin Mint Vs. T.W.A.. Précitée; Ibrahim Shihata op.cit., P.67; E.A. Simpson, J.R., Recent developments in aviation case Law, J.A.L.C. 1983, P. 483, surtout P. 485 note-8

وانظر أيضا: محكمة الاستئناف العليا بالكويت، الدائرة التجارية الأولى، جلسة ١٩٨٠/١٢/٢٨ فى الاستئناف المقيد بالجدول برقم ١٩٨٠/١٣٤٩ تجارى، مشار إليه فى: رفعت ابادير: مسئولية الوكيل بالعمولة للنقل فى القانون الكويتى واتفاقية وارسو، مجلة المحامى، السنة الخامسة، نوفمبر - ديسمبر ١٩٨٢ ، ص ١٧ ، لاسيما ص ٣٢ هامش٤ .

كأساس لحساب التعويض. غير أنه كان قاصرا عن تحقيق ذلك الهدف بسبب ما اعتراه من جمود نتيجة لارتباط الذهب بالدولار الامريكى بسعر ثابت ومصطنع أبعد ما يكون عن حقيقة الواقع(١). أما وقد انتهى هذا الارتباط بنفاذ التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز، الذى جرد الذهب من صفته كنقد وألغى سعره الرسمى وحظر اتخاذه كأساس لتحديد سعر تعادل العملات الوطنية، فلا مفر، اذن، والحالة هذه، من افساح المجال أمام الشرط المذكور لكى يؤدى الدور الذى أراده له واضعو الاتفاقيات المشار إليها. ولن يتحقق ذلك إلا إذا تم تحويل الوحدات الحسابية الذهبية، سالفة الذكر، إلى عملات وطنية طبقا للسعر الحقيقى للذهب فى السوق الحر.(٢)

وشايع هذا الاتجاه عدد غير قليل من الأحكام الصادرة من محاكم الدول المختلفة(٣). بل ولقد ذهبت بعض الأحكام الخاصة بالنقـــل

---

(١) لقد كان السعر الرسمى لأوقية الذهب فى أول يوليو عام ١٩٤٤ ، ٣٥ دولارا، واستمر هذا السعر ثابتا حتى عام ١٩٧٢ ، تاريخ التخفيض الأول لقيمة الدولار، حيث أصبح ٣٨ دولارا للأوقية، ثم ارتفع مرة أخرى فى عام ١٩٧٣ ، تاريخ التخفيض الثانى لقيمة الدولار، فوصل إلى ٤٢٫٢٢٢ دولار.

(٢) أنظر: مانكيفيتس، المقال السابق، ص ٧٨٦ ، دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٣ ، ص ٧٧ ومابعدها. وجدير بالذكر، هناك رأى، تمسك به بعض ذوى الشأن فى الدعاوى المرفوعة على شركات الطيران للمطالبة بالتعويض، مفاده أن عملية التحويل من الفرنك الذهب إلى العملة الوطنية مسألة اختيارية متروكة لتقدير طالب التعويض، فإن شاء أعملها، وأن أبى حصل على التعويض فى صورة ذهب واستند هذا الرأى إلى عبارة Pourront être converties الواردة فى نص المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو لتدعيم وجهة نظره. وهذا الرأى مرفوض، فى نظرنا، لأنه يخلط بين وحدة الحساب ووحدة الدفع: أنظر فى هذا الرأى وانتقاداته:

VIALARD, op.cit.,J.C.P. 1984. II.20212-20213; Cour de District des États Unis, District de New York, 16 Juin 1982, R.F.D.A., 1983, P.58, surtout PP.68 et 69

(٣) انظر فى المانيا landgericht Frankfurt, 20 Sept. 1985, Air Law 1986, Vol. XI, No. 28, P. 278

وفى ايطاليا: Tribunale Di Milano, 25 Ottobre 1976, Il Diritto Marittimo 1978, P. 83, 19 Nov. 1979, Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 1980, P. 271; Corte d'Appello di Milano, giugno 1981, citée par Du Pontavice, op.cit.,1983,P.79;Corte d'Appello di Genova, 26 Marzo

الجوى إلى تبريره بحجة مستمدة من نص المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو، مفادها أن المادة المذكورة تتضمن هذا المعنى عندما قررت أن تحويل الوحدات الحسابية إلى عملات وطنية يتم فى حالة المطالبة القضائية وفقا للقيمة الذهب لهذه العملات فى تاريخ الحكم. فلو كان المقصود أن يتم التحويل وفقا لسعر رسمى محدد سلفا، لما كان واضعو الاتفاقية فى حاجة إلى النص على أن يتم هذا التحويل على أساس القيمة الذهب للعملة فى تاريخ الحكم(١)، مما يدل على انصراف نيتهم إلى التعويل على سعر السوق.

1981,Il Diritto Marittimo, 1981, P. 70; Corte d'Appello di Roma 29 giugno 1981 citée dans l'Arrêt de la Cour de Cassation Italienne du 23 Mai 1984 R.F.D.A., 1985, P.228 et s

وفى الولايات المتحدة: United States District Court, Southern District of Taxes, Affaire Boehringer Mannheim Diagnostics Inc. V. Pan Am., 24 Nov 1981, 531 F. supp. 344

وفى كندا: County Court of the Judicial District of York, Toronto, Ontario 4 Octobre 1977, Annals of Air and Space Law, Mc-Gill University 1979 Vol. IV. P. 688; Cour Fédérale du Canada, 10 Avril 1978, Revue de Droit Uniforme,1980 1, 186, Citée par: DU PONTAVICE. op.cit., 1983, P 82.

وفى اليونان Cour d'Appel d'Athènes, 10 Janv. 1974, Air Law, 1975, Vol. I No. 1, PP. 42 et 43.

وفى الهند Cour d'Appel Indienne de Bangalore, 11 Aout 1978, Citée par DU PONTAVICE, op.cit., P.83.

وفى فرنسا Tribunal de Grande Instance de Paris, 6 Octobre 1978, Cité dans l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 31 Janv. 1980, D.M.F 1980, 285.

وأنظر كذلك Justice Stevens القاضى المنشق، فى قضية Franklin Mint، سالف الاشارة إليها، ص ١٧٩٤ و ١٧٩٥ .

وفى الأرجنتين Cour d'Appel Nationale d'Argentine, 27 Février 1976, citée par:DUPONTAVICE, opc.it., P 78

(١) أنظر Cour d'Appel d'Athènes, 10 Janvier 1974, Précitée.

١٦ - نقد:

ولقد تعرض الاتجاه المذكور للنقد من جانب بعض الفقهاء، كما رفضت بعض الأحكام الأخذ به(١). ويتحصل النقد الرئيسي في أن سعر الذهب في السوق الحر عرضة للتقلبات، صعودا وهبوطا، بسبب المضاربات المتزايدة عليه، ومن ثم فإن اعتماده كأساس لاحتساب التعويض المنصوص عليه في اتفاقيات النقل الجوى والبحرى يعد خرقا لما اتجهت إليه نية واضعيها من حرص على تحديد التعويض على أسس ثابتة مستقرة تحقيقا لوحدة القواعد المنظمة للمسئولية على الصعيد الدولي. هذا فضلا عن أن تحديد المقصود بسعر السوق يثير كثيرا من الصعوبات بالنظر إلى تعدد اسواق الذهب في العالم، فإذا قيل بالرجوع إلى سعر سوق معينة، فهل تكون العبرة عندئذ بالسعر عند الافتتاح أم بالسعر عند الاقفال؟(٢).

ودعم المعارضون لعملية التحويل طبقا لسعر الذهب في السوق الحر وجهة نظرهم بقرار صدر عن منظمة الطيران المدنى الدولي، في اجتماع لها عقد في شهر اكتوبر عام ١٩٧٤، يقضي بوجوب عدم اجراء تحويل الفرنكات الذهبية المنصوص عليها في اتفاقية وارسو

---

(١) أنظر في الفقه: Tae Hee Lee, The Current Status of The Warsaw Convention and Subsequant Protocols in Leading Asian Countries, Air Law, Vol. XI, 1986, PP. 245 et 246; NICOLAS, op.cit., P. 562; VIALARD Note Précitée; GUILLAUME, op.cit., PP. 138 et 139.

أنظر في القضاء:
Cour suprême des Pays-Bas, 14 Avril 1972, Affaire Horlinie A.G.C S.P.A., R.F.D.A., 1974, P.307, Federal Court, 5th. Circuit, 18 July 1984. Citée par:LEGIER, op.cit.. P. 270, Note 75; Cour d'Appel de Paris 5ème Ch 31 Janvier 1980, D.M.F. 1980, P. 285; Trans World Airlines Inc.,V-Franklin Mint, Supreme Court, 7 Avril 1984 Précitée

(٢) أنظر: Jean-Pierre TOSI: L'affrètement aérien, Paris, 1977, P. 232.

وراجع كذلك: رفعت أبادير، السابق، ص ٣١ و ٣٢، جيوم، المقال السابق، ص ١٣٨ و ١٣٩.

على أساس سعر الذهب في السوق الحر(١)، وبما نصت عليه كل من اتفاقية بروكسل الموقعة في ٢٩ نوفمبر عام ١٩٦٩ في شأن المسئولية المدنية عن الأضرار الناشئة عن التلوث بالزيت، واتفاقية جنيف الموقعة في أول مارس عام ١٩٧٣ في شأن تحديد مسئولية ملاك سفن الملاحة الداخلية، من ضرورة اعتماد السعر الرسمي للذهب عند حساب التعويض المستحق للمضرورين(٢).

واخيرا فإن محكمة النقض المصرية قد رفضت، بحكمها الصادر في ٢٧ ابريل عام ١٩٦٧(٣)، الأخذ بهذه الطريقة لتحويل الوحدات الحسابية المنصوص عليها في اتفاقية وارسو إلى جنيهات مصرية ورقية استنادا إلى أن شروط الذهب والوفاء بما يعادل قيمة الذهب تعتبر باطلة طبقا لأحكام القانون المصري. فقالت في حكمها المذكور: "ولما كانت احكام هذين التشريعين من النظام العام (الأمر العالي الصادر في ٢ اغسطس عام ١٩١٤ بفرض السعر الالزامي للعملة الورقية والمرسوم بقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٥ ببطلان شرط الذهب في العقود ذات الصبغة الدولية) ومن مقتضاها بطلان شرط الذهب في المعاملات الداخلية والخارجية على حد سواء وهو أمر راعى الشارع فيه المصلحة العامة المصرية فإنه لايمكن القول بأن انضمام مصر إلى اتفاقية فارسوفيا بالقانون رقم ٥٩٣ لسنة ١٩٥٥ من شأنه التأثير في هذا التشريع الخاص بما يعد الغاء له أو استثناء من بطلان شرط الذهب يضاف إلى الاستثناءات الواردة فيه على سبيل الحصر ومن ثم فلايعتد بالشرط الوارد في اتفاقية فارسوفيا والذى يقضي بأداء التعويض بما يعادل قيمة الذهب المبينة فيه من العملة الوطنية إذ أن اشتراط الوفاء بعملة ورقية على أساس قيمتها ذهبا ليس إلا تحايلا على القانون الذى فرض للعملة الورقية سعرا الزاميا

(١) أنظر: R.F.D.A., 1975, PP. 141 et 142

(٢) أنظر: G. GUILLAUME, op.cit., P. 139.

(٣) أنظر: مجموعة أحكام النقض، س ١٨، ع ٢، ص ٩١٥، الطعن رقم ٢٨٦ لسنة ٣٣ ق.

ولاجدوى من ابطال شرط الدفع بالذهب إذا لم يتناول البطلان هذه الصورة...".

١٧ - تعقيب:

وفي اعتقادنا، لاتعد الانتقادات السابقة عقبة كأداء لايمكن التغلب عليها. فالاستشهاد بقرار منظمة الطيران المدني الدولي وبنصوص اتفاقيتي بروكسل لعام ١٩٦٩ وجنيف لعام ١٩٧٣ لاستبعاد سعر الذهب في السوق الحر يمكن تفنيده بما يلي: أولا، أن التفسير الرسمي لاتفاقيات النقل الجوي ليس من بين اختصاصات اللجنة القانونية لمنظمة الطيران المدني الدولي. هذا فضلا عن أن التفسيرات التي تصدر عن هذه اللجنة غير ملزمة للدول المتعاقدة ولهيئاتها القضائية(١). ثانيا، أن نصوص اتفاقيتي بروكسل لعام ١٩٦٩(٢) وجنيف لعام ١٩٧٣ التي توجب اعتماد السعر الرسمي للذهب عند حساب التعويض لامثيل لها في بقية اتفاقيات النقل الجوي والبحري مما يدل على أنها لاتشكل قاعدة عامة في هذا الشأن، بل هي مجرد استثناء لاينبغي تعميمه. أضف إلى ذلك أن السعر الرسمي للذهب قد ألغي بمقتضى التعديل الثاني لاتفاقية بريتون وودز والذي أصبح نافذا اعتبارا من أول ابريل عام ١٩٧٨ (٣).

أما ما ذهبت إليه محكمة النقض المصرية من عدم الاعتداد بشرط الذهب الوارد في اتفاقية وارسو بإعتباره مخالفا لتشريعات مصرية متعلقة بالنظام العام، فقول تعوزه الدقة: فبطلان شروط الذهب والوفاء بما يعادل قيمة الذهب هو جزاء الاخلال بالسعر الالزامي للعملة الورقية

---

(١) مانكيفيتس، المقال السابق، ص ٧٨٦.
(٢) يرى البعض أن نص المادة ٩/٥ من اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٩ لم يتضمن أية اشارة إلى السعر الرسمي للذهب. راجع: دي بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٢، ص ٩٤ ومابعدها.
(٣) أنظر سابقا، بند ١٣ من هذه الدراسة.

المصرية، المقرر بالأمر العالى الصادر فى ٢ اغسطس عام ١٩١٤، ومبدأ الاسمية النقدية،المنصوص عليه فى المادة ١٣٤ من التقنين المدنى. ويفترض هذا البطلان أن ثم التزاما يقع على عاتق المدين محله نقودا وطنية، أى وحدات دفع، ثم يتم الاتفاق بين الدائن والمدين على أن يقوم هذا الأخير بوفاء الدين ذهبا (وهذا هو الاخلال بالسعر الالزامى)، أو بعملة ورقية بما يساوى مبلغ الدين من الذهب وقت الوفاء (وهذا هو الاخلال بمبدأ الاسمية النقدية). فمجال البطلان الخاص بهذه الشروط يقتصر على وحدات الدفع فقط ولايمتد إلى وحدات الحساب. ولاشىء من هذا القبيل فيما يتعلق بشرط الذهب المنصوص عليه فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى. فهذه الاتفاقيات لاتضع على عاتق المدين المسئول عن التعويض التزاما محله مبلغا من وحدات الدفع الوطنية، بل مبلغا من وحدات الحساب يتعين ترجمتها إلى وحدات دفع وطنية على أن يراعى عند التحويل الهدف الذى توخته الاتفاقيات المشار إليها عند أخذها بشرط الذهب، وهو ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان. وفى عبارة موجزة، تعالج شروط الذهب فى القوانين الداخلية حالة الانتقال من العملات الورقية إلى الذهب، بينما تواجه فى الاتفاقيات الدولية الوضع العكسى، وهو الانتقال من الذهب إلى العملات الورقية. فالدور المرصود لها فى التشريعات الوطنية مختلف، إذن، عن دورها فى التشريعات الدولية. وطالما أن الأمر كذلك، فلا يصح، من ثم، التسوية بينهما من حيث الحكم(١).

---

(١) يرى البعض، وبحق، "أن بطلان شروط الذهب قصد به حماية العلاقة المصطنعة بين الذهب والورق"، ومن ثم، "فإن انقضاء هذه العلاقة أصلا يجعل من اللازم العودة إلى المبادئ العامة للقانون والتى بمقتضاها يصلح كل شىء لأن يكون محلا للالتزام فيما لايتعارض مع قواعد النظام العام والآداب، وبالتالى أصبح من اللازم القول بصحة شروط الذهب فى المعاملات الداخلية والدولية على السواء..... والطبيعى أن تسير القوانين الأخرى... مثل القانون المصرى فى نفس الاتجاه". راجع: سمير تناغو، المقال السابق، ص٥١ .

هذا فضلا عن أن ما قضت به المحكمة فيه اهدار لنصوص اتفاقية دولية صدقت عليها مصر واصبحت، بالتالى، طرفا ساميا فيها. ومثل هذا الاهدار يخالف ما قررته المحكمة ذاتها، فى حكم لها بتاريخ ٨ مارس عام ١٩٥٦ ، من أن المعاهدة تصبح قانونا من قوانين الدولة بمجرد نشرها ويتعين على القاضى المصرى تطبيقها ولو خالفت احكامها أحكام قانونه الداخلى سواء كان القانون الداخلى قد صدر قبل ابرام المعاهدة أو صدر بعد ابرامها.(١)

واخيرا، فإن الحجة المتمثلة فى تعرض سعر الذهب فى السوق الحر للتقلبات بسبب المضاربة، وفى صعوبة تحديد هذا السعر بالنظر إلى تعدد اسواق الذهب فى العالم، لاتشكل عقبة يستحيل تجاوزها: فالأصل أن يحصل المضرور على عدد من وحدات الدفع الوطنية مساوية فى قوتها الشرائية للقيمة الحقيقية للتعويض المعبر عنها بوحدات حسابية ذهبية. وكل ما يطرأ على سعر الذهب فى السوق الحر من تغيرات ليس، فى حقيقته، سوى ترجمة صادقة للتقلبات التى تعترى القوة الشرائية لوحدات الدفع الوطنية، قام الذهب برصدها باعتباره مقياسا ذا ثبات نسبى وذا طبيعة محايدة. فالمتقلب صعودا وهبوطا هى، اذن، قيمة العملات الوطنية، اما الذهب فلا يعدو أن يكون مرآة عاكسة لهذه التقلبات. ويكفى للتدليل على صحة ذلك مايتمتع به سعر الذهب من ثبات نسبى فى مواجهة العملات القوية ومن تقلب أمام العملات الضعيفة.(٢)

وإذا كانت تقلبات سعر الذهب لاتتناسب، فى بعض الاحيان، مع تقلبات قيمة العملات الوطنية، بسبب المضاربات المتزايدة عليه، مما يؤدى إلى حصول المضرور على وحدات دفع وطنية ذات قوة شرائية

(١) مجموعة أحكام النقض، س ٧ ، ص ٢٧٤ ، الطعن رقم ١٣٧ لسنة ٢٢ ق، وصدر حكم مماثل فى ذات الجلسة فى الطعن رقم ١٣٨ لسنة ٢٢ق. وراجع ماسبق، بند ١٢ من هذه الدراسة.

(٢) راجع: دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٣ ، ص ٨٨ ومابعدها لاسيما ص ٩٢ و ٩٣ .

أقل أو أكبر من القيمة الحقيقية للتعويض المشار إليه فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، فتلك عقبة يمكن تجاوزها بتبنى متوسط سعر الذهب فى السوق الحر خلال فترة زمنية معينة، كمتوسط سعره خلال الشهور الثلاثة السابقة على تاريخ صدور الحكم مثلا.(١)

أما ما يقال عن صعوبة تحديد سعر الذهب فى السوق الحر، نظرا لتعدد أسواق الذهب فى العالم، فيمكن التغلب على هذه الصعوبة باستبعاد سعر الذهب فى الأسواق المحلية، والتعويل على سعره فى سوق ذى طابع دولى، كسوق لندن مثلا.(٢)

(١) جاك بوريكان، التعليق السابق، ص ٥٣١ ، دى يونتافيس، ١٩٨٣ ، ص ٩٣ و ١٢١ .
(٢) وهو ما جرى عليه العمل من قبل البنك المركزى المصرى عند تحديد قيمة الرصيد النقدى الذهبى. أنظر:
International financial statistics, I.M.F. Vol. XLI Number 11, Nov. 1988, P.213.
وراجع كذلك: دى بونتافيس، ١٩٨٣ ، ص ١٢٧ ومابعدها.

خاتمة

١٨ – فتنة الذهب

لم يعد النظام النقدى يفتنه بريق الذهب(١). لكن الأمر على خلاف ذلك فى مجال النقل الجوى والبحرى، إذ لايزال للذهب لمعانه وبريقه الذى يثير حيرة الفقه والقضاء وترددهما.

فمنهم من يريد اطفاء نوره، إما بإستبدال حقوق السحب الخاصة به(٢)، وإما بمساواته بالورق من حيث القيمة(٣).

ومنهم من يستحسن بريقه، لكنه يزنه "بتسعيرة حكومية" تم الغاؤها منذ زمن.(٤)

ومنهم من يقدره ويقومه بما يتفق والواقع.(٥)

والقضاء فى مصر بين مستحسن ومقدر. فمحكمة النقض من المستحسنين. تتمسك بما هو تقليدى وإن كان ملغيا، وتتجاهل كل ما هو حديث ولو كان واجب الإعمال(٦). أما محكمة استئناف الاسكندرية فمن المقدرين، ثارت على المفاهيم التقليدية، واقتربت إلى حد كبير مما هو حديث. لكنها للأسف الشديد توقفت فى منتصف الطريق، واكتفت، بعد أن رفضت مسايرة محكمتنا العليا فى قضائها، بمنطوق، ظاهره الرحمة وباطنه التهرب من حل المشكلة، حرفيته: "فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الاستئناف شكلا،

(١) أنظر ما سبق، بند ٣ أ من هذه الدراسة.
(٢) أنظر بند ٨ من هذه الدراسة.
(٣) أنظر بند ١٣ من هذه الدراسة.
(٤) أنظر بند ١١ من هذه الدراسة.
(٥) أنظر بند ١٥ من هذه الدراسة.
(٦) نقض رقم ٢٢٥٣ لسنة ٥٢ق بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٥ حكم غير منشور، وردت حيثياته فى مقدمة هذه الدراسة.

وفى الموضوع بتعديل الحكم المستأنف إلى الزام الشركة المستأنفة بأن تؤدى للشركة المستأنف ضدها ما يعادل ٦٠٠٠٠ر٩٩ فرنك الذى يحتوى على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومة بالعملة المصرية". ومن هذه الأسباب قولها: "ويكون الشأن فى تحديد مايعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية، وبالتالى مقدار التعويض المستحق، هو البنك المركزى المصرى..."(١)، ولايخفى ما يعترى هذا الحكم من قصور: فإحجامه عن تحديد المقابل النقدى بالعملة المصرية للفرنكات الذهبية يجعل منطوقه مجهلا، يكتنف تنفيذه الصعوبات. ومن المقرر "أن منطوق الحكم"، على حد تعبير محكمة النقض(٢)، "يجب أن يكون منزها عن التجهيل". فإذا "لم يحدد سعر الصرف الذى على أساسه يتم تحويل المبلغ المقضى به... إلى العملة المصرية، فإنه يكون قد جاء مجهلا، مما يتعين معه نقضه". واشارته إلى البنك المركزى المصرى بإعتباره الجهة المنوط بها تحديد ما يعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية، وبالتالى مقدار التعويض المستحق، فيه تنازل من جانب المحكمة عن اختصاصها، وهذا ما لاتملكه، إذ هى المختصة، دون سواها، بتحديد قدر التعويض وبإختيار الطريقة التى يتم على أساسها ترجمة وحدات الحساب إلى وحدات دفع وطنية بإعتبار أن هذه العملية مسألة قانونية، وليست اقتصادية كما يبدو لأول وهلة.

ولم ينعكس بريق الذهب على الفقه والقضاء فحسب، بل امتد كذلك ليؤثر على ذوى الشأن فى عقود النقل الجوى والبحرى، من ناقلين وشركات تأمين وشاحنين ومسافرين: فمما لاشك فيه أن طريقة التحويل المتبعةستلقى بظلالها على قدر أقساط التأمين الملزم بها الناقل. كما أنها قد تكون فى مصلحة الناقلين بحيث يحصلون

(١) استئناف الاسكندرية، الدائرة السادسة بحرى، بتاريخ ١٩٨٩/٢/٢٢، فى الاستئناف رقم ١٦٨٣ لسنة ٤٣ق بحرى، حكم غير منشور، وردت حيثياته فى مقدمة هذه الدراسة.
(٢) الطعن رقم ٨٣٦ لسنة ٥٢ق جلسة ١٩٨٣/١٢/١٩.

بمقتضاها على ميزة تنضاف إلى ما يتمتعون به من تحديد لمسئوليتهم وقد تكون فى مصلحة المسافرين والشاحنين فتجنبهم خطر تدهور القوة الشرائية للعملة الوطنية بفعل التضخم، وتكفل لهم، بالتالى، تعويضا عادلا فى الزمان والمكان.

واخيرا، فإن بريق الذهب من شانه ان يؤدى، بسبب ما اثاره من حيرة وتردد فى أوساط الفقه والقضاء، إلى تداعى القواعد الموحدة التى أرستها الاتفاقيات الدولية فى مجال النقل البحرى والجوى، وإلى فتح الطريق أمام مايسمى بظاهرة "تسوق العدالة Forum Shopping" (١) حيث يبحث ذوو الشان عن المحكمة الأكثر تحقيقا لمصلحتهم.

لكل ما سبق، يستحث الفقه الدول على الاسراع بالتصديق على اتفاقيات النقل الجوى والبحرى التى تتبنى حقوق السحب الخاصة بدلا من الوحدات الحسابية الذهبية، قبل أن تؤتى فتنة الذهب اكلها بتفكك القواعد الدولية الموحدة وبتفشى ظاهرة "تسوق العدالة"(٢)

(١) أنظر في تفصيل هذه الظاهرة : J.G.DEVILLENEUVE
Le forum shopping dans la Convention de Varsovie, Revue Générale de l'Air et de l'Espace (R.G.A.E.), 1967, P 221.
وأنظر كذلك: مانكيفتيس، المقال السابق، ص ٧٩١ ، جاك بوريكان، التعليق السابق، ص ٥٢٠ .
(٢) أنظر: Francois LEGREZ, op.cit., PP. 194 et 195

الجانب الإنسانى للإدارة العامة
فى الإدارة العامة الإسلامية والحديثة

بحث للدكتور

عبد الغنى بسيونى عبد الله

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

" فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۖ "

صدق الله العظيم

سورة آل عمران الآية ١٥٩

تمهيد وتقسيم

تعتبر الإدارة العامة من أحدث العلوم الإجتماعية فى الظهور . إذ كانت جزءا من علم السياسية حتى بدأت الكتابات عنها كدراسة مستقلة بذاتها فى النصف الأول من القرن التاسع عشر ، فى عدة دول

أوروبيـة كالمانيـا ، والنمسـا ، وفرنسـا (١).

بيـد أن الإجماع منعقـد على أن ميلاد الإدارة العامـة كعلـم مستقـل كان على يد وودرو ويلسـون Woodrow Wilson أستـاذ العلـوم السياسيـة فـى جامعة برنستـون الأمريكيـة ، عندما نشر مقالـه الشهيـر " دراسـة الإدارة العامـة The Study of Public Administration سنـة ١٩٨٧ ، الذى أبرز فيـه خصائص الإدارة العامـة كدراسـة مستقلـة عن علم السياسـة (٢) .

ويعـد هذا المقال الذى اعتبـر بمثابـة حجر الزاوية لإستقـلال الإدارة العامـة ، تزايـد الإهتمـام بدراسـة الإدارة كعلـم لـه قواعده ومبـادؤه الخاصـة بـه ، وبرزت حركة الإدارة العلميـة The Scientific Mangement Movement ، التـى تزعمها كل من فردريـك تايلـور الأمريكـى ، وهنرى فايـول الفرنسـى .

إذ نشر فردريـك تايلـور F.W.TAYLOR فـى كتابـه الأول " إدارة المصنـع " أفكـاره الخاصـة بتحقيـق أعلى إنتـاج ممكن ، بأقـل تكلفـة ماليـة ، وبأدنـى جهد بشـرى . وعرض فـى كتابـه " مبادئ الإدارة العلميـة The Principles of Scientific Mangement " الذى صدر سنـة ١٩١١ للمبـادئ والأسـس العلميـة التـى تحقق الكفايـة الإنتاجيـة .

---

(١) من هؤلاء ، الأستـاذ Alexandre François VIVIEN الفرنسـى ، الذى نشـر كتابـه " دراسات إدارية " - Etudes Administratives - سنـة ١٨٤٥ .

(٢) أصبـح وودرو ويلسـون رئيسـا للولايـات المتحدة الأمريكيـة بعد ذلك فـى أثنـاء الحرب العالميـة الأولـى ، وهو أيضـا صاحب مبادئ ويلسـون الشهيـرة فـى حق الشعوب فـى تقرير مصيرها .

ولقد نالت أفكار تايلور التقدير والإعجاب فى المجالات الإدارية والصناعية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ووجدت طريقها إلى التطبيق بسرعة لمواجهة الأزمة الإقتصادية . وبعد ذلك قام الرئيس الأمريكى روزفلت بتطبيق سياسته المعروفة بإسم The New Deal.

وساعد على انتشار مبادئ وأفكار تايلور المجهود الكبير الذى قام به أنصاره ومؤيدوه فى نشر أفكاره ، وتوضيحها ، والإضافة إليها ، وتطبيقها ، حيث ساهموا في تكوين المدرسة التيلورية Taylorisme على أساس استغلال عنصرى الوقت والحركة لأداء العمل بأقل جهد ، وبأدنى تكلفة ممكنة . وكان على رأس هؤلاء فرانك جلبرتF.B.GILBERTH، وهنرى جانتH.GANTT. (١) .

أما هنرى فايول H.FAYOL فقام بجهود كبيرة فى الدراسة والبحث والتطبيق ، والقاء المحاضرات حول مبادئ الإدارة العامة وأسس العملية الإدارية ، ونشر تلك المبادئ فى كتابه " مبادئ الإدارة الصناعية والعامة Administration Industrielle et Generaleسنة ١٩١٦ .

واعتبر فايول رائدا للإدارة العامة وإدارة الأعمال لأنه أبرز المبادئ العلمية التى ترتكز عليها وظائف المشروع فى ستة وظائف أساسية هى ، الوظيفة الفنية ، والوظيفة التجارية ، والوظيفة المالية ، ووظيفة الأمن ، ووظيفة المحاسبة ، وأخيرا ، الوظيفة الإدارية .

وأوضح فايول أن الوظائف الخمس الأولى معروفة جيدا للجميع ، وأن الوظيفة السادسة هي التى تحتاج إلى شرح وتفصيل . وهذا ما

(١) James W. FESLER & Dwight WALDO, and others, Element of Public Administration, Edited by, Prix Mostrien Marx Send Ed. New Delhi, 1965, P. 412.

فعلـه فايـول فـى صفحات كتابـه ، حيث بيـن أن الوظيفـة الإداريـة Fonction Administrative تتكـون من خمس عمليات هى التخطيـط Prévoyance والتنظيـم Organistation ، والتوجيـه Commandement ، والتنسيـق Coordination ، والرقابـة Controle (١) .

ولقـد حققت حركـة الإدارة العلميـة نجاحا كبيـرا على صعيـد الإدارة الخاصـة وفـى مجال الإدارة العامـة على حد سواء ، نتيجـة للأفكـار والمبـادئ التـى أرساها رواد حركـة الإدارة العلميـة .

ولكن الإهتمـام الكبيـر بالمبـادئ العلميـة والتركيـز على تنفيذها بدقـة أديـا إلى تجاهل الجانب الإنسانـى ، وإهمال الطابـع البشـرى المميز لـلإدارة . حيث أخذ تطبيـق المبـادئ العلميـة طابعـا من الإستبعـاد للإنسـان ، وأضفـى على الإدارة صبغـة علميـة جافـة خاليـة من الإهتمـام بالنواحـى الإجتماعيـة والجوانب النفسيـة والسلوكيـة للعامليـن .

ولقـد أدى ذلك إلى انتقـاد حركة الإدارة العلميـة ، وظهور حركة العلاقات الإنسانيـة The Human Relations Movement خلال الثلـث الثانـى من القرن العشريـن ، بقصـد إصلاح المساوئ والعيوب التـى نتجت عن التطبيـق المتزمت لمبـادئ حركة الإدارة العلميـة ، ولإيجـاد التـوازن بيـن مبـادئ هذه الحركة عن طريق الإهتمـام بالجانـب الإنسانـى بمـا يتضمنـه من عناصـر نفسيـة ، وسلوكيـة ، وإجتماعيـة .

وقـد نتـج عن الحركـة الإهتمـام بالجوانـب الإنسانيـة المختلفـة للعامليـن والعنايـة بالحوافـز الماديـة ، والدوافـع المعنويـة الباعثـة على العمل وتحقيـق الأ هداف ،كما سنعـرض بالتفصيـل .

---

(١) Henri FAYOL; Administration Industrielle et Generale, DUNOD, Paris 1970, pp : 1et, s.

ولكن الحقيقة والتاريخ يوجبان علينا أن نعرض لدراسة ما حققته الإدارة العامة الإسلامية من انجازات ، وما سجلته من نجاح فى هذا المضمار الإنسانى ، قبل ظهور الإدارة العامة الحديثة بقرون عديدة.

إذ حظى الجانب الإنسانى بإهتمام كبير من الإسلام كعقيدة وشريعة فى نفس الوقت ، خاصة فى مجال الإدارة ، سواء فى القرآن الكريم أو فى السنة الشريفة .

وتجلى ذلك الإهتمام فى التطبيق العملى ، لا سيما فى العهد النبوى ، وفى عصر الخلفاء الراشدين ، كما سنبين فى صفحات هذا البحث .

وبناء على ما تقدم ، سنقسم هذا البحث - بمشيئة الله تعالى - إلى فصلين رئيسيين ، وخاتمة ، على النحو التالى ،

الفصل الأول : إنسانية الإدارة العامة الإسلامية .
الفصل الثانى : الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة .
خاتمة البحث : أهمية الجانب الإنسانى للإدارة العامة .

الفصل الأول

إنسانية الإدارة العامة الإسلامية

كان للفكر الإسلامى دور عظيم فى تأسيس وتطوير قواعد الإدارة العامة ، وتم تطبيق المبادئ والقواعد التى أنبتها هذا الفكر بنجاح كبير فى مختلف مراحل الدولة الإسلامية .

وتتمثل مصادر هذا الفكر فيما نص عليه كتاب الله عز وجل ، الذى يجسد المعجزة الألهية التى أمد الله سبحانه وتعالى بها رسوله صلى الله عليه وسلم ، ليكون الكتاب الذى لا يأتيه الباطل ، ولا تنقضى عجائبه إلى يوم القيامة ، وليكون المصدر الأول والرئيسى للعقيدة والشريعة .

ولذلك ، فالقرآن الكريم هو المنبع الأصلى للفكر الإسلامى ، وهو الذى يحتوى على الجذور الأساسية للجوانب الإنسانية فى الإدارة العامة الإسلامية .

وتجئ السنة الشريفة فى المرتبة الثانية بعد القرآن الكريم ، لتشرح وتفسر وتوضح وتكمل ما جاء فى كتاب الله العزيز ، سواء بالقول أو الفعل أو التقرير .

ويأتى بعد ذلك الإجماع ، ثم الإجتهاد بأنواعه المختلفة ، حيث قام الفقهاء المسلمون بجهود كبيرة ، وسجلوا أفكارا عظيمة .

أما التطبيقات العملية فهى متعددة الأمثلة ، ومتنوعة النماذج ، طوال تاريخ الدولة الإسلامية ، منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم ، ثم عصر الخلفاء الراشدين ، وما تلا ذلك من عهود .

وعلى هذا الأساس سوف ندرس إنسانية الإدارة العامة الإسلامية فكرا وتطبيقا من خلال المباحث الخمسة التالية ؛

المبحث الأول : الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية .
المبحث الثانى : الجانب الإنسانى فى الفكر الإدارى الإسلامى .
المبحث الثالث : الإعتبارات الإنسانية فى اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية .
المبحث الرابع : رعاية عمال الإدارة العامة الاسلامية وكفالة حاجاتهم .

المبحث الخامس : مراقبة العمال ومحاسبتهم .

المبحث الأول
الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية

الإسلام ليس مجرد دين يقتصر على العبادات ، بل هو نظام كامل شامل للحياة ، فهو دين ودولة ، عبادة وسياسة ، عقيدة وشريعة .

إذ يتضمن الإسلام مبادئ عامة أساسية تتمثل فى الشورى ، والعدل ، والمساواة ، والحرية .

كما استهدف الإسلام الإنسان فى كل ما نظم وشرع ، حيث نظم له جميع شئون حياته الخاصة ، من زواج وطلاق ونسب وميراث ، وكذلك حياته العامة من معاملات مالية ، وشئون إدارية وسياسية .

ومما لا ريب فيه أن كل ذلك تكريم للإنسان ، كما ذكر سبحانه وتعالى " وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِيٓ ءَادَمَ وَحَمَلْنَاهُم فِي ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُم مِّنَ ٱلطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَىٰ كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلاً " (١) .

(١) سورة الاسراء ، الآية ٧٠ .

وساوى الإسلام بين البشر ، حيث قال عز وجل " يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَٰكُم مِّن ذَكَرٍ وَأُنثَىٰ وَجَعَلْنَٰكُمْ شُعُوبًا وَقَبَآئِلَ لِتَعَارَفُوٓاْ ، إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِندَ ٱللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ ، إِنَّ ٱللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ " (١) .

وأكد الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ما جاء فى كتاب الله العزيز فى خطبة حجة الوداع ، قائلا " يا أيها الناس ، إن ربكم واحد ، كلكم لآدم ، وآدم من تراب ألا لا فضل لعربى على عجمى ، ولا لعجمى على عربى ، ولا أحمر على أسود ، ولا أسود على أحمر ، إلا بالتقوى . إن أكرمكم عند الله أتقاكم " .

وبذلك لا يكون هناك أفضلية لأحد على أحد فى المجتمع الإسلامى ، وإن أكرم الناس عند الله سبحانه وتعالى أكثرهم تقوى وصلاحا .

وتتجلى الأفضلية بالعمل الصالح الذى يؤديه المسلم بأمانة وصدق مبتغيا به وجه ربه ، إذ أن العمل فريضة ، ومقياس لنجاح الإنسان فى الدنيا والآخرة " وَقُلِ ٱعْمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُۥ وَٱلْمُؤْمِنُونَ ، وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَٰلِمِ ٱلْغَيْبِ وَٱلشَّهَٰدَةِ ، فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ " (٢) .

وقال عز وجل " وَلِكُلٍّ دَرَجَٰتٌ مِّمَّا عَمِلُواْ وَلِيُوَفِّيَهُمْ أَعْمَٰلَهُمْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ " (٣) .

وميز القرآن الكريم المؤمنين ، وكرم أهل العلم ، ورفع هؤلاء وهؤلاء " يَرْفَعِ ٱللَّهُ ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ مِنكُمْ وَٱلَّذِينَ أُوتُواْ ٱلْعِلْمَ دَرَجَٰتٍ ، وَٱللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ " (٤) .

(١) سورة الحجرات ، الآية ١٣ .
(٢) سورة التوبة ، الآية ١٠٥ .
(٣) سورة الأحقاف ، الآية ١٩ .
(٤) سورة المجادلة ، الآية ١١

وهكذا ، يتساوى المسلمون جميعا دون تفرقة أو تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو اللون ، أو غير ذلك من الأسباب ، ويتفاضلون فيما بينهم بالإيمان والعلم والعمل .

وكان للتلازم بين الدين والدنيا أثره على أداء العمل الإنساني . فالمسلم عندما يعمل يبدأ بإسم الله ، والشعور بأن الله عز وجل مطلع عليه يملأ نفسه والأمل فى نيل رضوان الله وثوابه يراوده " إِنَّ ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ وَعَمِلُواْ ٱلصَّٰلِحَٰتِ إِنَّا لَا نُضِيعُ أَجْرَ مَنْ أَحْسَنَ عَمَلًا " (١) .

ولهذا ، فإن المسلم يؤمن بأنه سيحاسب على كل ما قدمت يداه ، إن خيرا فخير ، وإن شرا فشر " فَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُۥ ، وَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُۥ" (٢) ، " وَأَن لَّيْسَ لِلْإِنسَٰنِ إِلَّا مَا سَعَىٰ . وَأَنَّ سَعْيَهُۥ سَوْفَ يُرَىٰ " (٣) .

ويدرك كل مسلم أنه مسئول عن عمله ونتائجه " كُلُّ نَفْسٍۭ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ " (٤) . " إِنَّ ٱلسَّمْعَ وَٱلْبَصَرَ وَٱلْفُؤَادَ ، كُلُّ أُوْلَٰٓئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْـُٔولًا " (٥) .

ومن أجل فإن العمل يجب أن يكون متقناً ، كما جاء فى الحديث الشريف " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه " .

وفى المقابل فإن الإسلام لا يحمل الإنسان ما لا طاقة له به ، وأن التكليف دائما فى حدود المستطاع ليكون العمل على درجة عالية

(١) سورة الكهف ، الآية ٣٠ .
(٢) سورة الزلزلة ، الآيات ٧ - ٨ .
(٣) سورة النجم ، الآيات ٣٩ - ٤٠ .
(٤) سورة المدثر ، الآية ٣٨ .
(٥) سورة الاسراء ، الآية ٣٦ .

من الدقة والإتقان " لا يُكَلِّفُ ٱللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا ۚ لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا ٱكْتَسَبَتْ " (١) .

كما اهتم الإسلام اهتماما كبيرا بالعلاقات الإنسانية بين الناس ، وبين ما يجب أن تقوم عليه من الأمانة والعدل " إِنَّ ٱللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّواْ ٱلْأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحْكُمُواْ بِٱلْعَدْلِ ، إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ " (٢) . وكذلك ، الصدق " لِّيَجْزِىَ ٱللَّهُ ٱلصَّٰدِقِينَ بِصِدْقِهِمْ وَيُعَذِّبَ ٱلْمُنَٰفِقِينَ إِن شَآءَ أَوْ يَتُوبَ عَلَيْهِمْ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَّحِيمًا " (٣) .

وأيضا الرحمة كأساس هام للعلاقات الإنسانية ، إذ خاطب سبحانه وتعالى رسوله صلى الله عليه وسلم بقوله " وَمَآ أَرْسَلْنَٰكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَٰلَمِينَ " (٤) . وكذلك بقوله عز وجل " فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّواْ مِنْ حَوْلِكَ ۖ " (٥) .

وإذا كانت الإدارة تقوم على الجهد الجماعي المبنى على التعاون البشرى ، فإن هذا الأساس كان واضحا تمام الوضوح فى القرآن الكريم ، حيث قال عز وجل " وَتَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلْبِرِّ وَٱلتَّقْوَىٰ ۖ وَلَا تَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلْإِثْمِ وَٱلْعُدْوَٰنِ " (٦) .

كما أن المسلم مأمور بالسعى فى الأرض للبحث عن رزقه " هُوَ ٱلَّذِى جَعَلَ لَكُمُ ٱلْأَرْضَ ذَلُولًا ، فَٱمْشُواْ فِى مَنَاكِبِهَا وَكُلُواْ مِن رِّزْقِهِ " (٧) .

(١) سورة البقرة ، الآية ٢٨٦ .
(٢) سورة النساء ، الآية ٥٨ .
(٣) سورة الأحزاب ، الآية ٢٤ .
(٤) سورة الأنبياء ، الآية ١٠٧ .
(٥) سورة آل عمران ، الآية ١٥٩ .
(٦) سورة المائدة ، الآية ٢ .
(٧) سورة الملك ، الآية ١٥ .

ويتعين عليه أن يأكل الرزق الحلال الطيب " يَآأَيُّهَا ٱلنَّاسُ كُلُواْ مِمَّا فِي ٱلْأَرْضِ حَلَٰلًا طَيِّبًا ، وَلَا تَتَّبِعُواْ خُطُوَٰتِ ٱلشَّيْطَٰنِ إِنَّهُۥ لَكُمْ عَدُوٌّ مُّبِينٌ " (١) .

ويوجهنا الإسلام إلى كيفية إنفاق الأموال التى هى ثمار الأعمال " وَٱلَّذِينَ إِذَآ أَنفَقُواْ لَمْ يُسْرِفُواْ وَلَمْ يَقْتُرُواْ وَكَانَ بَيْنَ ذَٰلِكَ قَوَامًا " (٢) .

ويتعين علينا أن نزكى هذا المال ، حتى يتحقق التكافل الإجتماعى فى المجتمع الإسلامى " وَٱلَّذِينَ فِىٓ أَمْوَٰلِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ لِّلسَّآئِلِ وَٱلْمَحْرُومِ " (٣) ، " خُذْ مِنْ أَمْوَٰلِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِم بِهَا " (٤) .

ولقد انتهج الإسلام نهجا خاصا به فى جميع الأمور ، هو الوسطية الذى أكده القرآن الكريم فى قول العزيز الحكيم " وَكَذَٰلِكَ جَعَلْنَٰكُمْ أُمَّةً وَسَطًا لِّتَكُونُواْ شُهَدَآءَ عَلَى ٱلنَّاسِ ، وَيَكُونَ ٱلرَّسُولُ عَلَيْكُمْ شَهِيدًا " (٥) .

كما وضع الإسلام مبدءا هاما يحكم العلاقات الإنسانية هو الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، وجعله شرطا - مع الإيمان بالله - لتحقيق خيرية الأمة الإسلامية ، حيث قال سبحانه وتعالى فى كتابه الكريم " كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِٱللَّهِ " (٦) .

(١) سورة البقرة ، الآية ١٦٨ .
(٢) سورة الفرقان ، الآية ٦٧ .
(٣) سورة المعارج ، الآيات ٢٤ - ٢٥ .
(٤) سورة التوبة ، الآية ١٠٣ .
(٥) سورة البقرة ، الآية ١٤٣ .
(٦) سورة آل عمران ، الآية ١١٠ .

المبحث الثانـــى
الجانب الإنسانــى فــى الفكـر الإدارى الإسلامــى

كانت المبادئ والتوجيهات التـى أرساها القرآن الكريـم والسنـة النبويـة الشريفـة ، التـى عرضناها بإختصـار بإعتبارهـا الجذور الإنسانيـة لـلإدارة العامـة الإسلاميـة ، هى الأسـاس الذى قـام عليـه الفكـر الإدارى الإسلامـى بعد ذلك .

إذ برز علماء أجلاء دونوا أفكارهم فـى مؤلفات عظيمة القيمـة ، كان لها أثر كبيـر فـى الفكـر الإنسانـى كلـه ، يأتـى فـى مقدمتهم أبو نصر محمد الشهير بالفارابـى (٢٥٩ - ٣٣٩ هـ) ، وأبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصـرى المعروف بالمـاوردى (٣٦٤ - ٤٥٠ هـ) .

وكذلك الإمام أبو حامد الغزالى (٤٥٠ - ٥٠٥ هـ) ، والفقيـه الكبيـر أحمد بن عبد الحليم بن تيميـة (٦٦١ - ٧٢٨ هـ) .

وسوف نعرض لكل واحد من هؤلاء الأعـلام ، لنبيـن أهم مؤلفاتهـم ، وأبرز ما جاء فيهـا عن الجانب الإنسانـى الذى تنعكـس أهميته على الإدارة العامـة ، وذلك فـى المطالب الأربعـة التاليـة .

المطلب الأول
أبو نصـر الفارابــى (٢٥٩ - ٣٣٩ هـ)

ولد أبو نصر الفارابـى (محمد بن محمد بن طرخان) ببلـدة فاراب بالتركستـــان سنـة ٢٥٩ هـ (٨٧٢ م) ودرس العلـوم والرياضيات والآداب والفلسفـة واللغات ، ثـم نزح إلى العراق حيث درس الطب والفلسفـة ، وارتحل إلى مصر ، ثم استقـر بالشـام فـى عهد سيف الدولـة الحمدانى ، حتـى توفـى بها سنة ٣٣٩ هـ (٩٥٠ م) (١) .

(١) الدكتـور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكـر الإدارى الإسلامـى ، الكتاب الأول ، الأصـول العامـة ، الطبعـة الأولـى ، دار الفكـر العربـى ، القاهـرة سنـة ١٩٧٣ ، ص : ٣٥١ - ٣٥٢ .

ويعتبــر الفارابــى رائدا للفكــر الفلسفــى الإسلامــى ، حيث كان ذا نزعة صوفيــة ميالا للتفكيــــر والتأمــل .

وسوف نعالــج فيمــا يلى كيفيــة تحقيق السعــادة عند الفارابــى من جهة ، وصفــات رئيس المدينــة الفاضلــة من جهة أخرى .

أولا
كيفيــة تحقيــق السعــادة عند الفارابــى

أهم مؤلفات الفارابــى التــى تفيدنــا فى موضوع هذا البحث ، رسالــة الفارابــى فــى السياســة المسمــاة " السياســة المدنية " (١) ، وكتابــة " آراء أهل المدينــة الفاضلــة " (٢) ، وكذلك كتــاب " تحصيــل السعــادة " (٣) ، ورسالــة " التنبيــــه على سبيــل السعــادة " (٤) .

لقد عالــج الفارابــى فى هذه المؤلفات كيفيــة تحقيــق السعــادة للإنســان ، التــى يرى أنه ليس وراءها شئ آخر يمكن أن ينالــه الإنســان أعظم منها .

فنجـد فــى كتابـــه " آراء أهل المدينــة الفاضلـــة " الكثيـــر من الأفكـــار الهامة فــى مجال بحثنـــا هذا ، حيث أراد الفارابــى أن يصنـــع نموذجا راقيـا للمجتمـع الإنسانـــى ، يؤدى فيـــه كل فــرد الوظيفـة الملائمـة لـه .

(١) تولــى الأب لويس شيخو نشر رسالــة أبى نصر الفارابــى فــى السياســة ببيــروت - لبنــان . ونشرتهــا دار المشرق ببيــروت سنــة ١٩٦٤ بعنوان " السياســة المدنيــة " وحققهــا الدكتــور فوزى مترى نجار .
(٢) طبع كتاب " آراء أهل المدينــة الفاضلــة " بمكتبــة ومطبعة صبيح وأولاده بالأزهــر ، ثم فــى بيروت سنــة ١٩٦٨ بواسطــة دار المشرق ، تقديم وتعليــق الدكتــور ألبيــر نصرى نــادر .
(٣) الفارابــى ، تحصيــل السعــادة ، تحقيــق الدكتــور جعفر آل ياسيــن ، دار الأندلــس ، بيروت - لبنــان ، سنــة ١٩٨١ .
(٤) الفارابــى ، رسالــة التنبيـــه علــى سبيــل السعــادة ، دراسة وتحقيق الدكتــور سحبان خليفــات ، الطبعــة الأولــى ، عمــان - الأردن ، سنــة ١٩٨٧ .

وأوضح الفارابي أن الأساس الذى يقوم عليه هذا المجتمع هو التعاون بين أفراده ، فى سبيل تحقيق الهدف العام لهذا المجتمع الفاضل وهو السعادة ، التى يعرفها بأنها " الخير المطلوب لذاته ، وليست تطلب أصلا ولا فى وقت من الأوقات لينال بها شئ آخر ، وليس وراءها شئ يمكن أن ينال الإنسان أعظم منها " (١) .

ويتم بلوغ السعادة عند الفارابي " بأفعال ما إرادية ، بعضها أفعال فكرية ، وبعضها أفعال بدنية ، وليست بأى أفعال اتفقت، بل بأفعال ما محدودة ، مقدرة ، تحصل عن هيئات ما ، وملكات ما مقدرة محدودة " (٢) .

ويرسم الفارابي طريق بلوغ السعادة فى كتابه " السياسة المدنية " بأنه " إذا كان المقصود بوجود الإنسان أن يبلغ السعادة القصوى ، فإنه يحتاج فى بلوغها إلى أن يعلم السعادة ويجعلها غايته ونصب عينيه ، ثم يحتاج بعد ذلك إلى أن يعلم الأشياء التى ينبغى أن يعملها حتى ينال بها السعادة ، ثم أن يعمل تلك الأعمال " (٣) .

ويقول الفارابي فى كتاب " تحصيل السعادة " أنه " إذا كان إنسان من الناس مفطورا مثلا على أن تكون حالة فيما يقدم عليه من المخاوف أكثر من احجامه عنها ، فما هو إلا أن يتكرر عليه ذلك عدة مرات إلا وقد صارت تلك الملكة إرادية " (٤) .

ويشرح الفارابي فى " رسالة التنبيه على سبيل السعادة " نظريته فى الوسط الفاضل " ، فيضع القاعدة العامة للنظرية التى تتمثل فى " أن كمال الإنسان فى خلقه هو كمال الخلق " . وأن " الخلق الجميل متى حصل فينبغى أن يحفظ ، ومتى لم يكن فينبغى أن يكتسب " (٥) .

(١و٢) أبو نصر الفارابي ، آراء أهل المدينة الفاضلة ، المرجع السابق (طبعة بيروت) ص : ١٠٦ .
(٣) أبو نصر الفارابي ، السياسة المدنية ، دار الشرق ببيروت ، المرجع السابق ، ص : ٧٨ .
(٤) أبو نصر الفارابي ، تحصيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ٧٧ .
(٥) الفارابي ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ١٩٤ .

ويوضح الفارابي أن " الأفعال التي تحصل الخلق الجميل إنما تحصله متى كانت أيضا بحال توسط " ، وأنه " متى زالت الأفعال عن الإعتدال واعتيدت لم يكن عنها خلق جميل . وزوالها عن التوسط هو إما إلى الزيادة على ما ينبغي أو النقصان عما ينبغي " (١) .

ويفسر الفارابي لفظ التوسط بأنه " إنما يكون متى كانت كثرته ، وقلته ، وشدته ، وضعفه على مقدار ما ، إنما يكون متى قدر بعيار " (٢)

ويضرب أمثلة كثيرة للفضائل المتوسطة ، كالشجاعة ، والسخاء ، والعفة ، والظرف ، والصدق ، والتودد . ويقول عن فضيلة الشجاعة " إن الشجاعة خلق جميل ويحصل بتوسط في الإقدام على الأشياء المفزعة والإحجام عنها ، والزيادة في الإقدام عليها تكسب التهور ، والنقصان من الإقدام يكسب الجبن " (٣) .

ويحدد الفارابي طريق الوصول إلى الوسط الفاضل بأنه " متى صادفنا أنفسنا على خلق جميل احتلنا في حفظه علينا ، ومتى صادفناها على خلق قبيح استعملنا الحيلة في إزالته ، فإن الخلق القبيح هو سقم ما نفساني " (٤) .

وفي رسالته في السياسة حدد الفارابي بدقة قواعد السلوك الإنساني من جميع زواياها ، فبين ما ينبغي أن يستعمله المرء مع رؤسائه ، ثم ما ينبغي أن يستعمله مع أكفائه ، وكذلك ما ينبغي للمرء أن يستعمله مع من هم دونه . وأخيرا ، سياسة المرء لنفسه .

---

(١) الفارابي ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، ذات المرجع ، ص : ١٩٥ .

(٢) الفارابي ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٩٦ .

(٣) الفارابي ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ١٩٩ .

(٤) الفارابي ، نفس المرجع السابق ، ص : ٢٠٦ .

فقد بين أن " على المرء أن يكون ملازما لما هو بصدده مواظبا على ما فوض إليه " . وينبغى عليه " أن يتلطف كل التلطف فى نيل المنافع من جهة الرؤساء بأن لا يلح فى السؤال ولا يديمه ولا يظهر الطمع والشدة من نفسه ، ويجتهد فى أن يطلب من الرؤساء أسباب المنافع لا المنافع أنفسها " .

وأن على المرء أن يحدد الأصدقاء والأعداء ، فالأصدقاء منهم الأصفياء المخلصون فى الصداقة ، ومنهم الأصدقاء فى الظاهر . أما الأعداء فمنهم أصحاب الحقد والضغينة ، ومنهم الحساد .

وهناك سائر الناس الذين منهم النصحاء ،ومنهم الصلحاء ، ومنهم السفهاء ، وكذلك أهل الكبر والمنافسة .

وبالنسبة لمن هم دون الإنسان ، فمنهم الضعفاء ، ومنهم ذوو الحاجة إلى العلم (١) .

ثانيا
صفات رئيس المدينة الفاضلة

عرض الفارابى فى كتابه "آراء أهل المدينة الفاضلة " للصفات التى يجب أن يتحلى بها رئيس المدينة الفاضلة ، بعضها طبيعى فطرى ، والآخر مكتسب ، على النحو الذى توصل إليه فقهاء الإدارة العامة وعلماؤها فى العصر الحاضر .

فبالنسبة للصفات الطبيعية حدد الفارابى اثنتى عشرة خصلة ينبغى أن تتوافر بالفطرة فى رئيس المدينة الفاضلة ، على النحو التالى :

١ - أن يكون تام الأعضاء .
٢ - أن يكون جيد الفهم والتصور .

(١) أبو نصر الفارابى ، السياسة المدنية ، المرجع السابق .

٣ - أن يكون جيد الحفظ .
٤ - أن يكون جيد الفطنة .
٥ - أن يكون جيد العبارة .
٦ - أن يكون محبا للعلم .
٧ - أن يكون غير شره على الماكول والمشروب والمنكوح .
٨ - أن يكون كبير النفس محبا للكرامة .
٩ - الا يكون محبا للدرهم والدينار وسائر أعراض الدنيا .
١٠ - أن يكون محبا للعدل وأهله ، ومبغضا للجور والظلم وأهلهما .
١١ - أن يكون عدلا غير صعب القياد ، ولا جموحا ولا لحوحا إذا دعى إلى العدل ، بل صعب القياد إذا دعى إلى الظلم وإلى القبيح .
١٢ - أن يكون قوى العزيمة على الشئ الذى يرى أنه ينبغى أن يفعل ، جسورا عليه ، مقدما غير خائف ، ولا ضعيف النفس .

أما الصفات المكتسبة للقيادة ، فقد أوضحها الفارابى فى الآتى :
١ - أن يكون حكيما .
٢ - أن يكون عالما حافظا للشرائع والسنن .
٣ - أن يكون له جودة استنباط فيما لا يحفظ عن السلف من شريعة .
٤ - أن يكون له جودة رؤية وقوة استنباط .
٥ - أن يكون له جودة الرشاد بالقول إلى شرائع الأولين .
٦ - أن يكون له جودة ثبات ببدنه فى أعمال الحرب (١) .

المطلب الثانى
الماوردى (٣٦٥ - ٤٥٠ هـ)

نشأ أبو الحسن على بن محمد بن جيب المعروف بالماوردى بالبصرة التى ولد فيها سنة ٣٦ هـ (٩٧٤م) ثم رحل إلى بغداد

(١) الفارابى ، آراء أهل المدينة الفاضلة ، المرجع السابق ذكره .

حيث تعلم بها ، واشتغل بالتعليم والقضاء ، ووصل إلى منصب قاضى القضاة سنة ٤٢٩ هـ (١٠٣٧م) .

ويعتبر الماوردى رائدا للفكر السياسى والادارى بحق ، حيث تناولت معظم مؤلفاته العلمية الموضوعات المتصلة بنظام الحكم ، والوزارة ، والإدارة والقضاء . ويأتى كتابه الذائع الصيت " الأحكام السلطانية " في مقدمة هذه المؤلفات ، وكذلك كتابه " نصيحة الملوك " ، ومؤلفه " قوانين الوزارة " .

سوف نعرض لأهم أفكار الماوردى التى دونها فى هذه المؤلفات القيمة ، التى تعكس اهتمامه بالجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الإسلامية فى موضوعات الإمامة ، والوزارة ، والإمارة ، والديوان .

أولا
الإمامة

تناول الماوردى رئاسة الدولة أو الإمامة فى كتابه " الأحكام السلطانية " ، وكذلك فى مؤلفه " نصيحة الملوك " . فخصص الباب الأول من كتاب الأحكام السلطانية لعقد الإمامة ، حيث بين أن "الإمامة موضوعة لخلافة النبوة فى حراسة الدين وسياسة الدنيا " (١) .

وأوضح الماوردى أن الإمامة واجبة بالإجماع ، وأنها فرض كفاية كالجهاد وطلب العلم ، وأنه يتعين توافر سبعة شروط فى الإمام هى ، العدالة ، والعلم ، وسلامة الحواس ، وسلامة الأعضاء ، والرأى المفضى إلى سياسة الرعية وتدبير المصالح ، والشجاعة والنجدة . وأخيرا ، أن يكون من قريش ، وهو شرط مختلف فيه (٢) .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الكتب العلمية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٨٥ ، ص : ٥ .
(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٦ .

وعدد الماوردى عشرة أمور تمثل واجبات الإمام ، نذكر منها ،

- حفظ الدين على أصوله المستقرة وما أجمع عليه سلف الأمة .

- تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين المتنازعين حتى تعم النصفة ، فلا يتعدى ظالم ولا يضعف مظلوم .

- حماية البيضة والذب عن الحريم ليتصرف الناس فى المعايش وينتشروا فى الأسفار آمنين من تغرير بنفس أو مال .

- إقامة الحدود لتصان محارم الله تعالى عن الإنتهاك وتحفظ حقوق عباده عن إتلاف أو استهلاك .

- تقدير العطايا وما يستحق فى بيت المال من غير اسراف ولا تقتير ، ودفعه فى وقت لا تقديم فيه ولا تأخير .

- استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال ويكله إليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة ، والأموال بالأمناء محفوظة .

- أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة . فقد يخون الأمين ويغش الناصح ، وقد قال تعالى "يَٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلْنَٰكَ خَلِيفَةً فِى ٱلْأَرْضِ فَٱحْكُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِٱلْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ " (١) . فلم يقتصر الله سبحانه وتعالى على التفويض دون المباشرة ، ولا عذره فى الاتباع حتى وصفه بالضلال . وهذا ، وإن كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة فهو من حقوق السياسة لكل مسترع ، قال النبى عليه الصلاة والسلام " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " (٢) .

وبين الماوردى فى كتابه " نصيحة الملوك " كيف يسوس الملك الفاضل الخاصة ، بأن " تكون عنايته بأهل خاصته أقدم وأكثر وأعم وأوفر ، حتى يروضهم رياضة لا يكون فى أهل مملكته وضمن ولايته

---

(١) سورة ص ، الآية ٢٦ .

(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ص ١٨ - ١٩ .

من هو أسرع إلى طاعته وأبعد من معصيته ، وأقوى عزما فى نصرته ، وأحسن أدبا فى خدمته منهم " (١) .

وشرح كيفية تقويم أمور الخاصة بخصال عشر نذكر أهمها الذى يبرز الجانب الإنسانى من خلالها ؛

١ - أن يظهر لهم أن لا يرضى إلا ما يرضاه من نفسه من الأخذ بهذه الخصال المعدودة المذكورة ، أو ما تبلغه منها طاقة كل واحد منهم .

٢ - أن يدر عليهم أرزاقهم وجراياتهم ووظائفهم وعطياتهم حتى لا تتأخر عن أوقاتها ، ويوسعها عليهم توسعة تغنيهم عن حيف الرعية والطمع فى أموالها .

٣ - أن لا يقدم أحدا منهم قفزا ، ولا يرفع منهم وضعيا ، ولا يؤخر أحدا ، ولا يضع له قدرا إلا على استحقاق فى قديمه أو بلاء فى نفسه أو كفاية أو غناء ، لا ميلا إلى هوى ولا حيفا على أحد . فإنهم إذا عرفوا ذلك تنافسوا فى أبواب القربة ، وتشاحوا على حسن الطاعة ، وتسارعوا فى البلاء والكفاية .

٤ - أن لا يسوغ لأحد منهم شيئا فى ظلم الرعية قل أو كثر ، ويعلمهم الملك من رأيه كتابا وشفاها واستعمالا ، ويعرفهم أنه لا فرق بينهم وبين سائر الرعية فى أحكام الله وقضاياه ، وأن ذلك فرض الله لا يحتمل تغييرا ولا تبديلا .

٥ - أن يستعمل فيهم العفو عن صغائر ذنوبهم وما يقع سهوا وغفلة وخطأ فى جرائمهم ، ولا يعمل على أن يأخذ بكل زلة ، أو يعاقب بكل علة ويشفى كل غيظ ، فإن ذلك أبلغ فى المكرمة ، وأولى بذوى الرفعة والمقدرة .

٦ - أن يلين جانبه ويخفض جناحه فى بعض الأوقات لهم ، ويبسط كفه لأقصاهم وأدناهم ، وخاصهم وعامهم ، ويسهل لهم الأذن فى الدخول عليه ، ورفع الحوائج إليه ، ولا يحتجب عنهم احتجاجا

---

(١) الماوردى ، نصيحة الملوك ، تحقيق خضر محمد خضر ، الكويت ، سنة ١٩٨٢ ، ص : ١٥٩ .

يورث الوحشة ، ولا يتطاول عليهم تطاولا يوجب البغضة ، ويدل على الخيلاء والحفوة .

٧ - أن يتعهد مرضاهم وزمناهم وأيتام موتاهم وورثتهم الضيع . (١)

ويوضح الماوردى بعد ذلك كيفية اختيار أهل المناصب الهامة فى الدولة ، من وزراء ، وكتاب ، وأصحاب جيوش ، وأصحاب شرط ، ونقباء ، وأصحاب حرس ، وأصحاب أخبار ، وولاة ، وقضاة ، فيقول فى ذلك " فليجتهد الملك فى اختيار هذه الطبقات من أهل الكفاية والاستقلال والشهامة والأمانة ، والعفة ، والديانة ، والعقل ، والأصالة . فمن هذه الخصال ما يحتاج إليه فى بعض دون بعض . فمن الخصال التى يحتاج أن تعم الجميع : الدين ، والعقل ، والأمانة ، والعقل ، والكفاية ، والإستقلال بما يعصب به ويفوض إليه . لأن منهم من يأتمنه الملك على دمه وروحه ، ومنهم من يأتمنه على خدمه وحرمه ، ومنهم من يأتمنه على سره ومشورته العظيم خطرها ، الجليل قدرها . ومنهم من يأتمنه على دينه وآخرته ، ومنهم من يأتمنه على أمواله وخزائنه .

فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة كانت الأمانة منه معلقة برغبة حاضرة أو رهبة معجلة ، ولا يبعد أن تزول معهما إذا زالتا ، وتميل معهما إذا مالتا .

وإذا لم يكن له أمانة خان ، وإذا خان فى مثل هذه الأمور فربما عاد بضرر شامل أو فساد مستأصل .

وإذا لم يكن عاقلا فربما أراد أن ينفع فيضر ، وأن يحفظ فيضيع ، ويزين فيشين ، ويحسن فيقبح

(١) الماوردى ، نصيحة الملوك ، المرجع السابق ، ص : ١٧٦ وما بعدها .

وإذا لم يكن فيه كفاية بما فوض إليه وعصب به - ضاع الأمر وانتشر .

ثم من هؤلاء من يجب أن يكون الغالب عليه فى أبواب فضائله الأصالة وحسن التدبير والتقدير ، وجودة القريحة والبديهة ، وحسن الاستدلال بالشاهد عن الغائب ، وبالماضى على الآتى .

ومنهم من يحتاج إلى فضل معرفة بالأدب واللغة وحسن الحظ ، والبيان فى اللفظ ، وسهولة اللقاء وجودة القريحة ، وهو الكاتب .

ومنهم من يحتاج منه إلى فضل معرفة بالحساب ، وعمل الدخل والخرج ، وهم الوكلاء وجباة الأموال من الكتاب .

ومنهم من يحتاج منه إلى شجاعة وجلادة وشهامة وبسالة ودرية بالوقائع ، وممارسة لها ، وهم أصحاب الجيوش .

ومنهم من يجب أن يكون الغالب عليه العلم والفقه والديانة والعفة والأمانة والدراية والعدالة والصيانة والمعرفة بالأحكام والحدود والفرائض والشروط ، وهو القاضى .

فعلى حسب ذلك ، يجب أن يختار الملك ولاة أعماله وجباة أمواله . وليعلم أنه ليس يجد من يكمل بكل فضيلة ، ويبرز فى كل منقبة ، ولكنه يختار لكل عمل من هو أصلح له ، وأسد لمسده ، وإن كان فيه تخلف أو تقصير من جهات أخر ، فإنه لا يجد مهذبا لا عيب فيه ، وكاملا لا نقص معه ، وإذا لم يستعمل ذوى المعايب ضاعت الأمور وتعطلت (١) .

(١) الماوردى ، نصيحة الملوك ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٨٦ - ١٨٧

ثانيــا
الــوزارة

تعرض المـاوردى للـوزارة فـى موضعين ، فـى البـاب الثانـى من كتابـه الشهيـر الأحكـام السلطانيـة والولايات الدينيـة الذى جعل عنوانه " فـى تقليـد الوزارة " ، وفـى الكتـاب الذى خصصه للـوزارة وأطلق عليـه " قوانيـن الوزارة " .

فحـدد المـاوردى الأسـس التـى تقـوم عليها الوزارة فـى الدين من ناحيـة ، والعدل فـى الأمـور والأقـوال والأفعـال من ناحية ثانيـة ، وتوليـه الأكفـاء من ناحيـة ثالثـة ، والوفـاء بالوعـد والوعيـد من ناحيـة رابعـة ، وأخيرا ، الجد والحق والصدق (١) .

وميـز المـاوردى بيـن نوعين من الوزارة ، وزارة تفويـض ، ووزارة تنفيـذ ، " فأمـا وزارة التفويـض فهـو أن يستـوزر الإمـام من يفوض إليـه تدبيـر الأمـور برأيـه وامضاءها على اجتهاده . ويعتبـر فـى تقليـد هذه الوزارة شروط الإمامة إلا النسـب وحده ، لأنـه ممضى الآراء ومنفـذ الإجتهـاد فاقتضـى أن يكون على صفات المجتهدين . ويحتـاج إلى شرط زائد على شروط الإمامة وهو أن يكون من أهل الكفايـة فيمـا وكل إليـه من أمر الحرب والخراج خبـرة بهما ومعرفـة بتفصيلهمـا ، فإنـه مباشـر لهما تـارة ومستنيـب فيهمـا أخرى " (٢) .

أما وزارة التنفيـذ فحكمها أضعف وشروطها أقل ، لأن النظـر فيهـا مقصور على رأى الإمـام وتدبيـره . وهذا الوزير وسط بينـه وبيـن الرعايـا والـولاة ، يؤدى عنه ما أمر وينفـذ عنه ما ذكـر ، ويمضـى ما حكم ، ويخبـر بتقليـد الـولاة وتجهيـز الجيوش ، ويعرض عليـه ما ورد من مهم

---

(١) المـاوردى ، قوانيـن الوزارة ، تحقيق الدكتـور فـؤاد عبد المنعـم أحمد ، الطبعـة الثانيـة ، مؤسسة شباب الجامعات بالإسكندريـة ، سنة ١٩٧٨ ، ص : ٤٦ وما بعدها .
(٢) المـاوردى ، الأحكـام السلطانيـة والولايـات الدينيـة ، المرجع السابـق ، ص : ٢٥ .

وتجدد من حدث ملم ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ، ولا متقلدا لها " (١) .

وبين الماوردى أن وزير التنفيذ يجب أن تتوافر فيه سبعة أوصاف وهو يؤدى عن الخليفة ، وهى ؛

١ - الأمانة ، حتى لا يخون فيما أؤتمن عليه ، ولا يغش فيما قد استنصح فيه .

٢ - صدق اللهجة ، حتى يوثق بخبره فيما يؤديه ويعمل على قوله فيما ينهيه .

٣ - قلة الطمع ، حتى لا يرتشى فيما يلى ، ولا ينخدع فيتساهل .

٤ - أن يسلم فيما بينه وبين الناس من عداوة وشحناء .

٥ - أن يكون ذكورا لما يؤديه إلى الخليفة عنده لأنه شاهد له وعليه .

٦ - الذكاء والفطنة ، حتى لا تدلس عليه الأمور فتشتبه ، ولا تموه عليه فتلتبس .

٧ - أن لا يكون من أهل الأهواء ، فيخرجه الهوى من الحق إلى الباطل ، ويتدلس عليه المحق من المبطل (٢) .

وحدد الماوردى القوانين التى تحكم وزارة التنفيذ فى أربعة ؛

١ - السفارة بين الملك وأهل مملكته .

٢ - الرأى والمشورة .

٣ - عناية الوزير بالملك .

٤ - حرص الوزير على مصالح الملك (٣) .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٩ .
(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣٠ .
(٣) الماوردى ، قوانين الوزارة ، المرجع السابق ،ص : ١٢٤ وما بعدها .

وخلص الماوردى مما سبق إلى تحديد الوجوه التى تفرق وزارتى التفويض والتنفيذ على النحو التالى ؛

١ - يجوز لوزير التفويض مباشرة الحكم والنظر فى المظالم ، وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٢ - يجوز لوزير التفويض أن يستبد بتقليد الولاة وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٣ - يجوز لوزير التفويض أن ينفرد بتسيير الجيوش وتدبير الحروب ، وليس ذلك لوزير التنفيذ

٤ - يجوز لوزير التفويض أن يتصرف فى أموال بيت المال ، يقبض ما يستحق له ويدفع ما يجب فيه وليس ذلك لوزير التنفيذ (١) .

وفى النهاية وجه الماوردى عدة نصائح للوزير ،نورد منها ما يلى ؛

١ - طاعة الله وطاعة السلطان .
٢ - اختيار واختبار الأعوان .
٣ - متابعة الأعمال .
٤ - الرحمة والتواضع .
٥ - الشكر والصبر .
٦ - الإحسان والحزم .
٧ - الشورى .
٨ - كتمان الأسرار .
٩ - الحذر من قبول المدح من المتملقين ، لأن المدح سوق النفاق .
١٠ - قضاء حوائج الناس .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣١ .

١١ - الحذر من دعوة المظلوم ، والبعد عن الشهوات (١) .

ثالثـا

الإمـارة

ذكر المـاوردى أنه " إذا قلد الخليفـة أميرا على إقليم أو بلد كانت إمارته على ضربين ، عامة وخاصة .

فأما العامة فعلى ضربين ، إمارة استكفاء بعقد عن اختيار ، وإمارة استيلاء بعقد عن اضطرار " .

وتشتمل إمارة الاستكفاء على عمل محدود ونظر معهود ، والتقليد فيها أن يفوض إليه الخليفة إمارة بلد أو اقليم ولاية على جميع أهله ونظرا فى المعهود من سائر أعماله " (٢) .

بينما تكون ولاية الاستيلاء عندما " يستولى الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة إمارتها ويفوض إليه تدبيرها وسياستها ، فيكون الأمير بإستيلائه مستبدا بالسياسة والتدبير " (٣) .

ولكن الإمارة الخاصة " يكون الأمير مقصور الإمارة على تدبير الجيش وسياسة الرعية وحماية البيضة والذب عن الحريم ، وليس له أن يتعرض للقضاء والأحكام ولجباية الخراج والصدقات " (٤) .

(١) الماوردى ، قوانين الوزارة ، المرجع السابق ،ص : ١٤٠ .
(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣٥ .
(٣) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، ص : ٣٩ .
(٤) الماوردى ، ذات المرجع السابق ، ص : ٣٧ .

وأوضح الماوردى أن شروط وزارة التنفيذ معتبرة فى ولاية الإمارة الخاصة ، ويزاد عليها شرطين " هما الإسلام والحرية ، لما تضمنتها من الولاية على أمور دينية لا تصح مع الكفر والرق " (١) .

رابعا
الديوان

تناول الماوردى الديوان وذكر أنه " موضع لحفظ ما يتعلق بحق السلطنة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال " ، ويبين أن " أول من وضع الديوان بالإسلام عمر بن الخطاب رضى الله عنه " (٢) .

وأوضح الماوردى أن الديوان ينقسم إلى أربعة أقسام ، " أحدها يختص بالجيش من اثبات وعطاء . والثانى ، ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق . والثالث ، ما يختص بالعمال من تقليد وعزل . والرابع ، ما يختص ببيت المال من دخل وخراج " .

وحدد الماوردى ثلاثة شروط للإثبات والعطاء فى الديوان بالنسبة للقسم الأول الخاص بالجيش " أحدها ، الوصف الذى يجوز اثباتهم ، والثانى ، السبب الذى يستحق به ترتيبهم . والثالث ، الحال الذى يقدر به عطاؤهم " (٣) .

وفيما يتعلق بالقسم الثالث الخاص بتقليد وعزل العمال ، ذكر الماوردى أنه يشتمل على ستة فصول على النحو التالى ؛

١ - من يصح منه تقليد العمال ، وهو معتبر بنفوذ الأمر وجواز النظر .

(١) الماوردى ، ذات المرجع السابق ، ص : ٣٩ .
(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٤٩ .
(٣) الماوردى ، نفس المرجع ، ص : ٢٥٤ .

٢ - من يصح أن يتقلد العمالة ، وهو من استقل بكفايته ووثق بأمانته .

٣ - العمل الذى يتم تقلده ، ويتضمن تحديد الناحية ، وتعيين العمل ، والعمل برسوم العمل وحقوقه .

٤ - زمان النظر ولا يخلو من ثلاثة أحوال ، تقديره بمدة محصورة الشهور أو السنين . وتقدير العمل بناحية أو حدود معينة . وأخيرا ، أن يكون التقليد مطلقا ، فلا يقدر بمدة ولا عمل

٥ - جارى العامل على عمله . ولا يخلو فيه من ثلاثة أحوال كذلك ، أحدهما أن يسمى معلوما ، والثانى أن يسمى مجهولا ، والثالث أن لا يسمى بمجهول ولا بمعلوم .

٦ - فيما يصح به التقليد (١) .

وفى نهاية هذا الباب تحدث الماوردى عن كاتب الديوان ، وأن المعتبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة ، والكفاية .

" فأما العدالة فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ، فاقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية ، فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام مستقلا بكفاية المباشرين . فإذا صح تقليده فالذى ندب له ستة أشياء : حفظ القوانين ، واستيفاء الحقوق ، وإثبات الرفوع ، ومحاسبات العمال ، وإخراج الأحوال ، وتصفح الظلامات " (٢) .

واستطرد الماوردى فى بيان كل وجه من الوجوه الستة على النحو التالى :

- الأول هو حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة تتحيف بها الرعية أو نقصان ينثلم به حق بيت المال .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٦١ .

(٢) الماوردى ، ذات المرجع السابق ،ص : ٢٦٨ .

- والثانـى ، وهو استيفـاء الحقوق فهو على ضربيـن ، أحدهما استيفاؤهـا ممن وجب عليه من العامليـن . والثانـى استيفاؤهـا من القابضيـن لها من العمال .

- والثالـث ، وهو اثبات الرفوع ، فينقســم إلى ثلاثـة أقسـام ، رفـوع مساحـة وعمل ، ورفـوع قبـض واستيفـاء ، ورفـوع خرج ونفقـة .

- أما الرابـع ، وهو محاسبـة العمال فيختلـف حكمها بإختـلاف ما تقلـدوه .

- والخامس ، وهو إخراج الأحوال ، فهـو استشهـاد صاحب الديوان على ما ثبت فيـه من قوانين وحقوق .

- أما السـادس ، والأخيـر ، وهو تصفـح الظلامات فهـو يختلف بسبـب اختلاف التظلـم . وليس يخلو من أن يكون المتظلـم من الرعيـة أو من العمال ، فإن كان المتظلـم من الرعيـة ، تظلـم من عامل تحيفـه فـى معاملتـه كان صاحب الديوان فيهـا حاكما بينهمـا ، وجاز لـه أن يتصفـح الظلامة ويزيل التحيف ، سواء وقـع النظـر إليـه بذلك أو لـم يقـع ... وإن كان المتظلـم عاملا جوزف فـى حساب أو غولط فـى معاملـة صـار صاحب الديوان فيهـا خصما ، وكان المتصفـح لها والـى الأمـر " (١) .

المطلب الثالـث
الغزالـى (٤٥٠ - ٥٠٥ هـ)

هو حجة الإسـلام الإمـام أبـو حامد محمد بن محمد بن محمد بن أحمد الغزالـى المولـود بقريـة طوس سنة ٤٥٠ هـ (١٠٥٨ م) .

(١) المـاوردى ، الأحكـام السلطانيـة والولايـات الدينيـة ، المرجع السابـق ، ص : ٢٦٨ .

درس فـي طوس أولا ، ثـم فـى نيسابـور ، ثم ارتحل إلى بغداد ، حيث ذاع صيتـه بعد أن تولـى التدريـس فى المدرسة النظاميـة بها .

وضع العديد من المؤلفات فـى الفلسفـة ، والدين ، والأخلاق ، والسياسـة أشهرها " إحياء علوم الدين " ، و" الإقتصـاد فـى الإعتقـاد " ، " والتبـر المسبوك فى نصيحة الملوك " ، " وفضائـح الباطنيـة " ، وغيرها من المؤلفات العلمية القيمة .

وكانت وفاة الإمام الغزالـى سنة ٥٠٥ هـ (١١١١ م) ببلـدة طوس .

حدد الغزالـى فـى كتابـه " فضائـح الباطنيـة " الصفات التـى يجب أن تتوافـر فـى الإمـام ، فـى أربـع صفات رئيسيـة ؛

١ - النجدة ، ومراد الأئمـة بالنجـدة اظهار الشوكـة ، وموفـور العدة والاستظهـار بالجنـود ، وعقد الألويـة والبنـود والتمكـن من قمع البغـاة والطغـاة ، ومجاهدة الكفـرة والعتـاة .

٢ - الكفايـة ، ومعناها التهـدى لحق المصالـح فـى معضلات الأمـور ، والإطلاع على المسلك المقتصـد عند تعارض الشـرور .

٣ - الورع ، وهى أعز الصفـات وأجلها وأولاها بالرعايـات وأجدرها .
وهو وصف ذاتـى لا يمكن استعارتـه ، ولا الوصـول إلى تحصيلـه من جهة الغيـر .

٤ - العلـم (١) .

وخصص الإمـام الغزالـى البـاب العاشـر من كتاب " فضائـح الباطنيـة " فـى الوظائف الدينيـة التـى بالمواظبـة عليها يدوم استحقـاق الإمامة .
وصنف هذه الوظائف بعضهـا علمية ، وبعضهـا عملية .

وحدد الغزالـى عشرة أمور كلية تحكـم الوظائف العملية كما يلـى

(١) أبـو حامد الغزالـى ، فضائـح الباطنيـة ، تحقيق الدكتـور عبد الرحمن بدوى ، الدار القوميـة للطباعـة والنشـر ، القاهـرة سنـة ١٩٦٤ ، ص : ١٨٢ وبعدها .

١ - أن كل من تولى عملا على المسلمين فينبغى أن يحكم نفسه فى كل قضية يبرمها ، فما لا يرتضيه لنفسه لا يرتضيه لغيره .

٢ - أن يكون والى الأمر متعطشا إلى نصيحة العلماء ومتبجحا بها إذا سمعها ، وشاكرا عليها .

٣ - ألا يستحقر الوالى انتظار أرباب الحاجات ووقوفهم بالباب فى لحظة واحدة ، فإن الإهتمام بأمر المسلمين أهم له ، وأعود عليه مما هو متشاغل به من نوافل العبادات ، فضلا عن اتباع الشهوات .

٤ - أن يترك الوالى للأمر الترفه والتلذذ بالشهوات فى المأكولات والملبوسات .

٥ - أن يعلم والى الأمر أن العبادة تيسر للولاة مالا يتيسر لآحاد الرعايا ، وذلك بالتواضع والعدل والنصح للمسلمين والشفقة عليهم .

٦ - أن يكون الرفق فى جميع الأمور أغلب من الغلظة ، وأن يوصل كل مستحق إلى حقه .

٧ - أن يكون أهم المقاصد عنده تحصيل مرضاة الخلق ومحبتهم بطريق يوافق الشرع ولا يخالفه .

٨ - أن يعلم أن رضا الخلق لا يحسن تحصيله إلا فى موافقة الشرع ، وأن طاعة الإمام لا تجب على الخلق إلا إذا دعاهم إلى موافقة الشرع .

٩ - أن يعرف أن خطر الإمامة عظيم ، كما أن فوائدها فى الدنيا والآخرة عظيمة ، وأنها إن روعيت على وجهها فهى سعادة ، وإن لم تراع على وجهها فهى شقاوة ، ليس فوقها شقاوة .

١٠ - أن تكون العادة الغالبة على والى الأمر العفو والحلم وحسن الخلق ، وكظلم الغيظ مع القدرة (١) .

---

(١) أبو حامد الغزالى ، فضائح الباطنية ، المرجع السابق ، ص : ١٩٥ وما بعدها .

المطلب الرابع
ابن تيميـة (٦٦١ - ٧٢٨ هـ)

كانت ولادة أحمد بن عبد الحليم بن تيمية الملقب بتقـى الدين فى حران بالشـام سنة ٦٦١ هـ ، وانتقل بعد ذلك إلى دمشق حيث نشأ وتلقـى العلم بهـا ، وتنقـل بيـن الشـام ومصـر ، وهـو حنبلـى المذهب.

وتميـز تقـى الدين بن تيميـة بدعوتـه الإصلاحيـة ، ومحاربـة الظلـم والفسـاد ، ومقاومـة الطغيان ، فتعـرض بسبـب ذلك للسجن والتعذيـب ، وكانـت وفاتـه سنـة ٢٨ هـ فى سجن دمشق (١) .

وأهم ما كتب ابن تيميـة رسالتـه فى " السياسـة الشرعيـة فى اصلاح الراعى والرعيـة " ، ورسالـة " الحسبـة ومسئوليـة الحكومة الإسلاميـة ".

وسوف نعرض لأهم أفكـاره المتصلـة بموضوع هذا البحث فـى رسالتـه المعروفـة " السياسـة الشرعيـة فـى اصلاح الراعى والرعيـة " . ولكن قبـل ذلك سنوضـح هدف الرسالـة وموضوعها كما حددهما ابن تيميـة نفسـه .

أ - هدف الرسالـة :

حدد ابن تيميـة فـى مقدمة الرسالـة الهدف منها بقولـه " ... أما بعد ، فهـذه رسالـة مختصـرة ، فيهـا جوامع من السياسـة الإلهيـة والإنابـة النبويـة ، لا يستغنـى عنها الراعى والرعيـة ، اقتضاهـا من أوجب اللـه نصحه من ولاة الأمـور ، كما قال النبـى صلـى اللـه عليـه وسلـم فيمـا ثبـت عنـه من غير وجه " إن اللـه يرضـى لكـم ثلاثـة ، أن

(١) د. دكتور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكـر الادارى الاسلامـى والمقارن . المرجع السابـق ، ص : ٢٣٧ .

تعبدوه ولا تشركوا به شيئا ، وأن تعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا ، وأن تناصحوا من ولاة الله أمركم " (١) .

ب- موضوع الرسالة :

بين ابن تيمية موضوع الرسالة بقوله " وهذه رسالة مبنية على آية الأمراء في كتاب الله ، وهي قوله تعالى " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ، وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ، إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا . يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ، فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ ، إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ، ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا " (٢) .

قال العلماء نزلت الآية الأولى في ولاة الأمور ، عليهم أن يؤدوا الأمانات إلى أهلها ، وإذا حكموا بين الناس أن يحكموا بالعدل ، ونزلت الثانية في الرعية من الجيوش وغيرهم ، عليهم أن يطيعوا أولى الأمر الفاعلين لذلك في قسمهم وحكمهم ومغازيهم ، وغير ذلك ، إلا أن يأمروا بمعصية الله ، فإذا أمروا بمعصية فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق ، فإن تنازعوا في شيء ردوه إلى كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم .. وإذا كانت الآية قد أوجبت أداء الأمانات إلى أهلها ، والحكم بالعدل ، فهذان جماع السياسة العادلة ، والولاية الصالحة " (٣) .

وقد قسم ابن تيمية رسالته إلى قسمين ، خصص الأول منهما لأداء الأمانات ، وجعل الثاني خاص بالحدود والحقوق ، سواء ما كان منها متعلقا بحدود الله وحقوقه ، أو الحدود والحقوق المتعلقة بالآدميين .

---

(١) تقي الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، دار المعرفة ، بيروت - لبنان ، ص : ٣ .
(٢) سورة النساء ، الآيات ، ٥٨ - ٥٩ .
(٣) تقي الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، المرجع السابق ، ص : ٤ - ٥ .

واشتمل القسم الأول على بابين ، الأول فى الولايات ، والثانى فى الأموال . وضمن الباب الأول الخاص بالولايات أربعة فصول كالآتى ، فى استعمال الأصلح ، واختيار الأمثل فالأمثل ، ثم قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس . وأخيراً ، معرفة الأصلح وكيفية تمامها .

وسوف نعرض بإيجاز لمضمون هذه الموضوعات الأربعة فيما يلى :

أولا
استعمال الأصلح

يقول ابن تيمية فى هذا الموضوع " فإن النبى صلى الله عليه وسلم لما فتح مكة وتسلم مفاتيح الكعبة من بنى شيبة ، طلبها منه العباس ، ليجمع له بين سقاية الحاج ، وسدانة البيت ، فأنزل الله هذه الآية ، بدفع مفاتيح الكعبة إلى بنى شيبة .

فيجب على ولى الأمر ان يولى على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجده لذلك العمل ... وهذا واجب عليه ، فيجب عليه البحث عن المستحقين للولايات ... ويجب على كل من ولى شيئاً من أمر المسلمين من هؤلاء وغيرهم ، أن يستعمل فيما تحت يده فى كل موضع ، أصلح من يقدر عليه ، ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية ، أو سبق فى الطلب ، بل ذلك سبب المنع .

فإن عدل عن الأحق الأصلح إلى غيره ، لأجل قرابة بينهما ، أو ولاء عتاقة أو صداقة ،أو موافقة فى بلد أو مذهب، أو طريقة أو جنس ، كالعربية والفارسية والتركية والرومية ،أو لرشوة يأخذها من مال أو منفعة ، أو غير ذلك من الأسباب ، أو لضغن فى قلبه على الأحق ، أو عداوة بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ، ودخل فيما نهى

عنه في قوله تعالى " يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ " (١) .

وقد دلت سنة رسول الله صلى الله عليه وسلم على أن الولاية امانة ، يجب أداؤها فى مواضع ، مثل ما تقدم " (٢) .

ثانيا
اختيار الأمثل فالأمثل

يكمل ابن تيمية طريق الإختيار امام ولى الأمر بعد ذلك بقوله " إذا عرف هذا ، فليس عليه أن يستعمل إلا أصلح الموجود ، وقد لا يكون فى موجوده من هو أصلح لتلك الولاية فيختار الأمثل فالأمثل فى كل منصب بحسبه ، وإذا فعل ذلك بعد الإجتهاد التام ، وأخذه للولاية بحقها ، فقد أدى الأمانة ، وقام بالواجب فى هذا ، وصار فى هذا الموضع من أئمة العدل والمقسطين عند الله " .

وينبغى أن يعرف الأصلح فى كل منصب ، فإن الولاية لها ركنان ، القوة والأمانة ... والقوة فى كل ولاية بحسبها ، فالقوة فى امارة الحرب ترجع إلى شجاعة القلب ، وإلى الخبرة بالحروب ، والمخادعة فيها ، وإلى المقدرة على أنواع القتال .. والأمانة ترجع إلى خشية الله ، وألا يشترى بآياته ثمنا قليلا ، وترك خشية الناس " (٣) .

ثالثا
قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس

يقول ابن تيمية فى هذا الصدد " اجتماع القوة والأمانة فى الناس قليل ، ولهذا ، كان عمر بن الخطاب رضى الله عنه يقول ، اللهم

(١) سورة الأنفال ، الآية ٢٧ .
(٢) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ، ص : ٦ - ٩ .
(٣) ابن تيمية ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٣ - ١٥ .

اشكو إليك جلد الفاجر ، وعجز الثقة . فالواجب فى كل ولاية الأصلح بحسبها .

فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة ، والآخر أعظم قوة قدم أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضررا فيها . فيقدم فى ولاية الحروب الرجل القوى الشجاع ، وإن كان فيه فجور فيها ، على الرجل الضعيف العاجز ، وإن كان أمينا .. وإن كانت الحاجة فى الولاية إلى الأمانة أشد ، قدم الأمين ، مثل حفظ الأموال ونحوها ، فأما استخراجها وحفظها ، فلابد فيه من قوة وأمانة ، فيولى عليها شاد قوى يستخرجها ،وكاتب أمين يحفظها بخبرته وأمانته ..

وهكذا ، فى سائر الولايات إذا لم تتم المصلحة برجل واحد ، جمع بين عدد ، فلابد من ترجيح الأصلح ، أو تعدد المولى إذا لم تقع الكفاية بواحد تام " .

ويختتم ابن تيمية هذا الفصل بقوله " ومع أنه يجوز توليه غير الأصلح للضرورة ، إذا كان أصلح الموجود ، فيجب مع ذلك السعى فى اصلاح الأحوال حتى يكمل فى الناس ما لابد لهم منه ، من أمور الولايات والإمارات ونحوها " (١) .

رابعا
معرفة الأصلح

يربط ابن تيمية فى هذا الفصل بين أهداف الولاية - أى الوظيفة] - وبين تحديد من يصلح لتوليها فيقول " والمهم فى هذا الباب معرفة الأصلح ، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية ، ومعرفة طريق المقصود ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر . ولهذا لما غلب على أكثر الملوك قصد الدنيا ، دون الدين ، قدموا فى

(١) تقى الدين بن تيمية ،السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٦ - ٢١ .

ولايتهم من يعينهم على المفاسد ، وكان من يطلب رئاسة نفسه ، يؤثر تقديم من يقيم رئاسته .

فالمقصود الواجب بالولايات إصلاح دين الخلق الذى متى فأتهم خسروا خسرانا مبينا ، ولم ينفعهم ما نعموا به فى الدنيا ، وإصلاح ما لا يقوم الدين إلا به من أمر دنياهم وهو نوعان ، قسم المال بين مستحقيه ، وعقوبات المعتدين ، فمن لم يعتد أصلح له دينه ودنياه " (١) .

المبحث الثالث
الإعتبارات الإنسانية فى اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية

أوجب الإسلام وجود الرئاسة أو الإمارة كضرورة إجتماعية ومسألة حتمية لكل مجتمع إنسانى ، كما أن الدين لا يقوم إلا بها .

وفى هذا يقول ابن تيمية " فإن بنى آدم لا تتم مصلحتهم إلا بالإجتماع لحاجة بعضهم إلى بعض ، ولابد لهم عند الإجتماع من رأس ، حتى قال النبى صلى الله عليه وسلم " إذا خرج ثلاثة فى سفر فيؤمروا أحدهم" (٢) .

وروى الإمام أحمد فى المسند عن عبد الله بن عمرو ، أن النبى صلى الله عليه وسلم قال " لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم" . فأوجب صلى الله عليه وسلم تأمير الواحد فى الإجتماع القليل العارض فى السفر ، تنبيها بذلك على سائر أنواع الإجتماع . ولأن الله تعالى أوجب الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ولا يتم ذلك إلا بقوة وإمارة . وكذلك سائر ما أوجبه من

---

(١) تقى الدين بن تيمية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٢ - ٢٤ .
(٢) رواه أبو داود ، من حديث أبى سعيد وأبى هريرة .

الجهاد والعدل ، وإقامة الحج والجمع والأعياد ونصر المظلوم . وإقامة الحدود لا تتم إلا بالقوة والإمارة " (١) .

ولهذا حرص الإسلام على بيان القاعدة العامة فى اختيار الرؤساء والقادة والولاة على اختلاف درجاتهم ، مراعيا الإعتبارات الإنسانية فى هذه القاعدة .

كما احتلت الإعتبارات الإنسانية مكانا بارزا ، فى كيفية اتمام هذا الإختيار لكل منصب من مناصب الإدارة العامة .

وتأسيسا على ذلك ، سوف نوضح الإعتبارات الإنسانية فى القاعدة الإسلامية العامة فى الإختيار من جهة ، وفى كيفية الولاة والقادة وعمال الإدارة العامة الإسلامية من جهة أخرى . وذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول
الإعتبارات الإنسانية فى القاعدة الإسلامية العامة فى الإختيار

توجب القاعدة الإسلامية العامة اختيار الأصلح والأجدر الذى تتوافر فيه صفتا القوة والأمانة ، كما تنهى هذه القاعدة عن طلب التعيين فى المناصب ،وتمنع تعيين من يتكالب عليها .

وبذلك يتعين أن تسند المناصب العامة إلى من يتمتع بالكفاءة والأمانة من ناحية ، وأن تحجب عمن يطلبها من ناحية أخرى.

---

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٦١ - ١٦٢ .

أولا
إسناد المنصب إلى القوى الأمين

حدد القرآن الكريم شرطى الصلاحية ، أى القوة والأمانة بكل وضوح فى قوله تعالى على لسان ابنة شعيب عليه السلام لأبيها مادحة سيدنا موسى عليه السلام " قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ " (١) .

كما قال سبحانه وتعالى " إِنَّه لَقَوْلُ رَسُولٍ كَرِيمٍ . ذِي قُوَّةٍ عِنْدَ ذِي الْعَرْشِ مَكِينٍ . مُطَاعٍ ثَمَّ أَمِينٍ " (٢) .

وأوضح ابن تيمية أن القوة فى إمارة الحرب - مثلا - ترجع إلى شجاعة القلب ، وإلى الخبرة فى الحروب ، والمخادعة فيها - فإن الحرب خدعة - وإلى القدرة على أنواع القتال . وأن الأمانة ترجع إلى خشية الله وترك خشية الناس ، وألا يشترى بآياته ثمنا قليلا " (٣) .

وهذه الخصال الثلاث اتخذها الله فى كل حكم على الناس ، فى قوله تعالى " فَلَا تَخْشَوُا النَّاسَ وَاخْشَوْنِ وَلَا تَشْتَرُوا بِآيَاتِي ثَمَنًا قَلِيلًا وَمَنْ لَمْ يَحْكُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ " (٤) .

وكان اهتمام الإسلام بالشرط الثانى المتعلق بالأمانة واضحا ، إذ أمر الله عز وجل أولى الأمر أن يؤدوا الأمانات إلى أهليها فى قوله عز وجل " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ، وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ " (٥) .

(١) سورة القصص ، الآية ٢٦ .
(٢) سورة التكوير ، الآيات ١٩ - ٢١ .
(٣) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٤ - ١٥ .
(٤) سورة المائدة ، الآية ٤٤ .
(٥) سورة النساء ، الآية ٥٨ .

ونهى سبحانه وتعالى عن خيانة الأمانة بقوله " يَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ " (١) .

وأكد الرسول صلى الله عليه وسلم قاعدة اختيار الأصلح فى أحاديثه الشريفة ، إذ قال " من ولى من أمر المسلمين شيئا ، فولى رجلا وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه ، فقد خان الله ورسوله " .

وقال صلى الله عليه وسلم فى حديث آخر " من قلد رجلا عملا على عصابة (جماعة من الناس) وهو يجد فى تلك العصابة أرضى منه (أى أصلح منه) فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين " (٢) .

وهكذا ، أكد رسول الله صلى الله عليه وسلم أن تعيين شخص فى منصب من المناصب ، أو وظيفة من الوظائف العامة ، مع وجود من أصلح وأجدر منه لتولى هذا المنصب هو ارتكاب لجريمة الخيانة العظمى لله ولرسوله وللمؤمنين .

وليس أجلى بيانا لخطورة وأهمية الأمانة من حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى أبى ذر الغفارى رضى الله عنه عندما سأله الإمارة بقوله ، يا رسول الله : ألا تستعملنى ؟ قال : فضرب بيده على منكبى ، ثم قال : يا أبا ذر إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزى وندامة إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذى عليه فيها " (٣) .

وذلك رغم ما روى عنه صلى الله عليه وسلم أنه قال " ما أظلت الخضراء ولا أقلت الغبراء أصدق لهجة من أبى ذر " .

---

(١) سورة الأنفال ، الآية ٢٧ .
(٢) رواه الحاكم .
(٣) رواه مسلم .

وروى أبو هريرة رضى الله عنه ، أن النبى صلى الله عليه وسلم قال " إذا ضيعت الأمانة ، انتظر الساعة . قيل يا رسول الله : وما إضاعتها ؟ قال : إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة " (١) .

ويثور التساؤل فى هذا المجال عما إذا كان يشترط اجتماع القوة والأمانة بصفة دائمة ، أم أنه فى الإمكان التجاوز عن أحدهما نظرا لتوافر الآخر ، إذا كانت طبيعة المنصب أو الوظيفة تقتضى ذلك ؟.

وبالتحديد هل يمكن اختيار القوى الفاجر وتفضيله على الأمين الضعيف ؟ .

تعرض ابن تيمية لهذا الموضوع عندما تحدث عن قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس ، فأوضح أنه إذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة والآخر أعظم قوة ، قدم أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضررا فيها ، فيقدم فى إمارة الحرب الرجل القوى الشجاع ، وإن كان فيه فجور فيها ، على الرجل الضعيف العاجز ، وإن كان أمينا .

ويؤكد ذلك بكلام الإمام أحمد بن حنبل عندما سئل عن الرجلين يكونان أميرين فى الغزو ، وأحدهما قوى فاجر والآخر صالح ضعيف ، مع أيهما يغزى ؟ فقال : أما الفاجر القوى فقوته للمسلمين ، وفجوره على نفسه ، وأما الصالح الضعيف ، فصلاحه لنفسه ، وضعفه على المسلمين ، فيغزى مع القوى الفاجر .

ويستشهد باستعمال النبى صلى الله عليه وسلم لخالد بن الوليد فى الحرب منذ أسلم وقوله فيه " إن خالدًا سَيفٌ سله اللهُ على المشركين " مع أنه أحيانا كان يعمل ما ينكره النبى صلى الله عليه وسلم ، حتى أنه - مرة - رفع يديه إلى السماء وقال " اللهم إنى أبرأ إليك مما فعل خالد " . ومع هذا فما زال يقدمه فى إمارة الحرب ، لأنه كان أصلح فى هذا الباب من غيره .

(١) صحيح البخارى .

وكان أبو ذر الغفارى أصلح منه فى الأمانة والصدق ،ومع هذا نهى النبى صلى الله عليه وسلم أبا ذر عن الإمارة والولاية لأنه رآه ضعيفا .

كما أمر النبى صلى الله عليه وسلم مرة عمرو بن العاص فى غزوة " ذات السلاسل " استعطافا لأقاربه الذين بعثه إليهم ، على من هم أفضل منهم .
وأمر أسامة بن زيد لأجل ثار أبيه . ولذلك ، كان يستعمل الرجل لمصلحته ، مع انه كان يكون مع الأمير من هو أفضل منه ، فى العلم والإيمان .

واستمر أبو بكر الصديق فى استعمال خالد بن الوليد فى حرب الردة ، وفى فتوح العراق والشام ، وبدت منه هفوات كان له فيها تاويل ، وقد ذكر له عنه انه كان له فيها هوى ، فلم يعزله من أجلها ، بل عتبة عليها لرجحان المصلحة على المفسدة فى بقائه ، وأن غيره لم يكن يقوم مقامه (١) .

بيد أن أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى يرفض ماذهب إليه الرأى السابق من أن قوة القوى الفاجر للمسلمين ، وفجوره على نفسه ، ويرى أن الفجور يجعل القوى الفاجر عديم الخلق ، والقوة مع انعدام الخلق تصبح خطرا مضاعفا ، فينطلق التجبر والإنحراف والبغى دون حاجز يصده ، أو وازع يرده . وأن فجور هذا القوى لن يقتصر على نفسه ، بل سيكون وبالا على المسلمين جميعا ، حيث أنه سيؤثر الفاجرين أمثاله في مناصب الرئاسة الخاضعة له .

كما لا يقبل الدكتور مصطفى أبو زيد القول بأن الأمين الضعيف سيكون صلاحه لنفسه وضعفه على المسلمين ، لأن صلاح

(١) تقي الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٦

الإنسان ليس لنفسه فحسب ، إنه أيضا للمسلمين . وهو في ضعفه أفضل من القوى الفاجر لأنه لا يحمل من جراثيم الخبيث والفجور ما ينقله إلى الآخرين وأن ما يتحلى به من أمانة خلقية سوف يدفعه إلى علاج ما يحسه من ضعف في كفايته الفنية .

وفي النهاية ، يرى أن " القوة وحدها لا يمكن الإكتفاء بها ، والأمانة وحدها لا يمكن الإكتفاء بها أيضا . ولابد من أن يجتمع الإثنان معا.

وإذا تخلف أحد الشرطين وكان لابد من الإختيار بين القوى الفاجر والأمين الضعيف ، قدم الأمين الضعيف ، ذلك لأن خشيته من الرحمن عز وجل سوف ترده عن الخيانة والجور ، وسوف تدعوه إلى تلمس القوة ، إن لم يكن بتنميتها في نفسه ، فإنه سوف يلتمسها عند الأقوياء ، يجعلهم من معاونيه وبطانته .

أما القوى الفاجر ، فإن فجوره لا يجعل للمسلمين أى ضمان في أن تكون قوته سلاحا يخدمهم . فإن انعدام الوازع الديني عنده سوف يجعل من هذه القوة سوط عذاب على ظهور الناس " (١) .

وفي تقديرنا أن ما ذهب إليه استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد وأوضحه بكل قوة وبيان هو الرأى الصائب ، الذى يتفق مع روح الإسلام ، ومع مبادئه الأخلاقية والإنسانية العظيمة .

فقد حدد القرآن الكريم بكل وضوح أن الإنسان الذى توكل إليه المهام ، ويعهد إليه بالمناصب ، يجب أن يتصف بالقوة والأمانة معا ، بحيث يتعين توافرهما وإن بدرجة غير متساوية حسب طبيعة العمل أو المنصب .

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الادارة العامة ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٩١ ، ص : ١٠٥ وما بعدها .

اما أن يصل الأمر بإختيـار القوى الفاجر ، ويقال أنه أفضل من الأمين الذى به ضعف ، فهذا لا يجوز . فالنفس البشرية أمارة بالسوء ، يسبق فجورها تقواها ، إلا التى غلب عليها هداها ، والإنسان مجبول بطبعه على الطغيان إذا ما اجتمعت لديه أسباب القوة والسلطة ، إلا من هداه الله " إن الإنسان ليطغى أن رآه استغنى " (١) .

وما أشد حاجة كل رئيس إلى المساعدين الصادقين المخلصين ، كما جاء فى حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم الذى روته أم المؤمنين السيدة عائشة " إذا أراد الله بالأمير خيرا جعل له وزير صدق : إن نسى ذكره ، وإن ذكر أعانه ، وإذا أراد به غير ذلك جعل له وزير سوء : إن نسى لم يذكره ،وإن ذكر لم يعنه " (٢) .

ولهذا ، فإنه لا يجوز تفضيل الفاجر الذى يتمتع بالقوة ، على الأمين التقى ولو كان به شئ من الضعف ، والمسألة ترجع إلى الحاكم أو ولى الأمر لكى يوازن الأمور ، ويبحث عن الشخص الكفء ، وإن رجحت كفة قوته على أمانته دون أن يصل ذلك إلى مرتبة الفجور .

وعند إمعان النظر فيما ذكره الإمام ابن تيمية ، نجد أن الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ، كان يوازن الأمر ويختار لكل مهمة الشخص الأصلح لها ، ويكون هذا الإختيار على أساس اعتبارات معينة لا تتوافر فى غيره ، رغم وجود من هو أكثر أمانة منه .

وبالنسبة لخالد بن الوليد ، فيكفى ما ذكره الرسول صلى الله عليه وسلم بشأنه من أنه " سيف سله الله على المشركين " ،وقد استعمله الرسول عليه الصلاة والسلام فى إمارة الحرب رغم ما قيل من حدوث هفوات منه كان له فيها تأويل .

---

(١) سورة العلق ،الآيات ٦ - ٧ .
(٢) رواه أبو داود .

واستمر أبو بكر الصديق رضوان الله عليه فى استعماله ، وكذلك عمر بن الخطاب رضى الله عنه ، إلى أن جاء الوقت الذى رأى فيه الفاروق أنه يجب عزله من قيادة الجيش بعد أن فتن الناس به ، وأذاع بين الناس أنه لم يعزله لخيانة ، ولكن اتقاء فتنة الناس بد ، وخوفه من أن يبتلوا به ، وأن يعلموا أن النصر من عند الله سبحانه وتعالى .

وفى النهاية ، فإنه يبدو لنا أن ابن تيمية لم يقصد أن يكون الرأى الذى أدلى به قاعدة عامة فى الظروف العادية ، وإنما يكون فى حالة الضرورة ، حيث قال فى نهاية الفصل الذى تناول فيه هذا الموضوع "(و مع أنه يجوز توليه غير الأهل للضرورة ، إذا كان أصلح الموجود ، فيجب مع ذلك السعى فى إصلاح الأحوال ، حتى يكمل فى الناس ما لابد لهم منه ، من أمور الولايات والإمارات ونحوها . فإن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب" (١)

ثانيا
حجب المنصب عمن يطلبه

نهى الإسلام عن سؤال الإمارة ، أى طلب التعيين فى مناصب الرئاسة والقيادة وغيرها من مناصب العامة الهامة ، كما أوجب عدم تولية من يطلبها ويسعى إليها ، عملا بنقيض قصده . لأن تطلعه إلى المنصب وتكالبه عليه . يدل على حرصه على نيل مزاياه ، ورغبته فى استغلال ما يمنحه من نفوذ . وذلك تطبيقا للآية الكريمة " فَلَا تُزَكُّوا أَنفُسَكُمْ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنِ اتَّقَىٰ " (٢) .

وقد نهى الرسول صلى الله عليه وسلم عن سؤال الإمارة فى أحاديثه الشريفة . فقد روى أبو ذر رضى الله عنه أنه قال " قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : يا أبا ذر إنى أراك ضعيفا ، وإنى أحب

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ٢١
(٢) سورة النجم ، الآية ٣٢ .

لك ما أحب لنفسي ، لا تأمرن على اثنين ، ولا تولين مال يتيم " (١) .

وذكر عبد الرحمن بن أبي سمرة ، أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال " يا عبد الرحمن لا تسأل الإمارة ، فإنك إن أعطيتها عن مسألة وكلت إليها ، وإن أعطيتها من غير مسألة أعنت عليها " (٢) .

كما روى عن أبي موسى الأشعرى رضى الله عنه أنه قال "دخلت على النبي صلى الله عليه وسلم أنا ورجلين من بني عمي ، فقال أحدهما : يا رسول الله أمرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل ، وقال الآخر مثل ذلك ، فقال رسول الله عليه الصلاة والسلام " إنا والله لا نولي هذا العمل آحد أساله ،أو أحدا حرص عليه " (٣) .

ولهذا ، فإنه يجب على كل من ولى شيئا من أمر المسلمين أن يستعمل أصلح من يقدر عليه ، ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية ، أو سبق في الطلب (٤) .

المطلب الثاني
الإعتبارات الإنسانية في كيفية اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية

تنطبق القاعدة الإسلامية العامة في الإختيار السابق ذكرها على كل من يتولى منصبا من المناصب العامة الإسلامية ، ويكملها ما يجب توافره من شروط خاصة حسب طبيعة العمل أو الوظيفة .

---
(١) رواه مسلم .
(٢) متفق عليه من الخمسة ، البخارى ، ومسلم ، وأبو داود ، والترمذى ، والنسائي .
(٣) رواه الشيخان .
(٤) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، المرجع السابق ،ص : ٨ .

وسوف نعرض فى هذا المجال الكيفيــة التـى كان يتـم بها الاختيـار لشغل المناصب العامة العامة من زاوية الإعتبـارات الإنسانيــة . خاصة فى عهد الرسول الكريـم صلـى الله عليه وسلـم ، وفـى عصر الخلفـاء الراشدين رضوان الله عليهم ، الذين حرصوا على اتبـاع النهج النبـوى الشريف فـى هذا الشأن .

أولا
كيفيـة اختيـار الرسول صلـى اللـه عليـه وسلـم للقـادة والـولاة

كان الرسـول صلوات اللـه وسلامـه عليـه يدقق فـى اختيـار من يعينهـم فـى المناصب القياديـة ليتأكـد من كفاءتهـم وجدارتهم لتولـى هذه المناصب ، وقدرتهـم على تحمل مسئوليتهـا .

ويدلنـا على ذلك النهج النبـوى الحوار الذى أجراه صلـى اللـه عليـه وسلـم مع معاذ بن أبى جبل عندما اختـاره ليكون قاضيـا على اليمن ، حيث سألـه : بم تقضـى ؟ قال : بكتـاب اللـه . قال : فإن لم تجد ؟ قال : فبسنـة رسول اللـه . قال : فإن لـم تجد ؟ قال معاذ : فبـرأى . فقـال رسول اللـه صلى اللـه عليـه وسلـم : الحمد للـه الذى وفق رسول اللـه إلى ما يرضـى اللـه ورسولـه .

وكان الرسـول صلـى اللـه عليه وسلم إذا اختـار أميرا على الجند أو استعمـل رجلا نائبـا على مدينة ، كان هذا الأميـر أو النائب يتولـى إمامة النـاس فـى الصـلاة . وتـم ذلك عندما استعمـل عتاب بن أسيد على مكة ، وعثمان بن أبى العاص على الطائف ، وعليـا ومعـاذا ، وأبـا موسى على اليمن ، وعمرو بن حزم على نجران .

وذلك لأن اهم أمر الدين الصـلاة والجهـاد ، حيث قال صلـى اللـه عليـه وسلـم لمعـاذ بن جبل عندما بعثـه إلى اليمن " يا معـاذ إن أهم أمرك عندى الصـلاة " .

ولهذا ، لما قدم النبى صلى الله عليه وسلم أبا بكر فى الصلاة ، قدمه المسلمون فى إمارة الحرب وغيرها (١) .

ثانيا
أبو بكر الصديق وكيفية الاختيار

سار أبو بكر الصديق خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم على المنهج الإسلامى القويم ، واتبع القاعدة الإسلامية التى قررها القرآن الكريم ، وأكدتها السنة الشريفة فى تعيين الولاة والقادة فقد كان يختار الأكثر صلاحية لكفاءته وأمانته ، وإلا عزله ، بحيث يكون ذلك العزل لسبب واضح أثر فى هذه الصلاحية ، أو لتعيين من هو أكثر صلاحية بالنسبة لطبيعة المنصب .

وهذا ما حدث عندما ولى أبو بكر الصديق خالدا قيادة الشام ، فأرسل إلى أبى عبيدة بن الجراح يخطره بذلك بالرسالة التالية " من عبد الله بن قحافة إلى عبيده بن الجراح . سلام الله عليك .أما بعد .

فقد وليت خالدا لقتال العدو فى الشام فلا تخالفه ، واسمع له وأطع . وأنا أعلم أنك خير منه وافضل ، ولكن ظننت أن له فطنة فى الحرب ليست لك ، فأحببت أن أنسى به الروم وساوس الشيطان " .

وطبق أبو بكر الصديق أسلوب الإختيار ، حيث روى أنه قال ليزيد بن أبى سفيان عامله على الشام " إنى قد وليتك لأبلوك وأجربك ، وأحرجك ، فإن أحسنت رددتك إلى عملك ، وإن أسأت عزلتك " .

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق الذكر ،ص : ٢٢ .

ورؤى عنه قوله لخالد بن الوليد " فر من الشرف يتبعك الشرف ، واحرص على الموت توهب لك الحياة " (١) .

ولعل فى قصة استخلافه لعمر بن الخطاب ما يبين لنا صدقه وحرصه وإيمانه ، إذ تخوف بعض الصحابة من ذلك فذهبوا إليه فقال له قائل منهم " ما أنت قائل لربك إذا سالك عن استخلافك عمر علينا ، وقد ترى غلظته ؟ فغضب أبو بكر ، ورد عليه قائلا " أبا لله تخوفنى ؟ أقول : اللهم استخلفت على أهلك خير أهلك ، أبلغ عنى ما قلت من وراءك " (٢) .

ثالثا
مسلك عمر بن الخطاب فى الإختيار

أعطى عمر بن الخطاب رضوان الله عليه القدوة التى يحتذى بها فى تحمل الأمانة والقيام بالمسئولية الخطيرة التى وقعت على عاتقه ، وضرب أروع الأمثلة فى كيفية الإختيار الصحيح للرجال الصالحين للمناصب العامة على اختلاف أنواعها ، ورسم الطريق للإختيار القائم على مراعاة الإعتبارات الإنسانية فى المرشح من أمانة وصدق ورحمة .

وقد بدأ عمر بن الخطاب فى تطبيق النهج الإسلامى القويم منذ أول خطبة القاها بعد مبايعته ، إذ حمد الله وأثنى عليه ثم قال : أما بعد ، فقد ابتليت بكم وابتليتم بى ، وخلفت فيكم بعد صاحبى ، فمن كان بحضرتنا باشرناه بانفسنا ، ومن غاب عنا ولیناه

---

(١) شهاب الدين أحمد المعروف بن عبد ربه الأندلسى ، العقد الفريد ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، المطبعة الأزهرية المصرية بالقاهرة ، سنة ١٣٢١ هـ ، ص : ٨ .

(٢) الإمام جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، تحقيق محمد محيى الدين عبد الحميد ، ص : ٨٢ .

اهل القوة والأمانـه ، ومن يحسن نزده حسنا ، ومن يسئ نعاقبـه ، ويغفـر اللـه لنـا ولكـم " (١)

وأعلن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب بعد ذلك مبدأ وجوب اختيـار الأصلـح بكل وضوح بقولـه " ومن ولى من أمر المسلمين شيئـا ، فولى رجلا لمودة أو قرابـة ، فقد خان اللـه ورسولـه والمؤمنيـن " .

وحدث مرة أنه أراد أن يستعمـل رجلا ، فبـادر الرجل بطلب العمل منه ، فقـال عمر " واللـه لقد أردتك لذلك ، ولكن من طلب هذا الأمـر لم يعن عليه " (٢) .

وكان الفـاروق يمعن النظـر فى تصرفـات وسلوك المرشح للتعييـن فـى المنصب ، وكان يستكتبـه عهد الولايـة .

ومن طرائف الروايات ما وقـع عندما كان الكاتب يكتب عهد الولايـة لأحـد المرشحين فـى حضرة أمير المؤمنيـن ووجود المرشـح ، فجاء صبى من أولاد عمر بن الخطاب وجلس فـى حجره فقبلـه ولاطفـه . فقـال الرجل المرشح للولايـة : يا أمير المؤمنيـن ، لى عشرة أولاد مثلـه مادنـا أحد منهم منى . فقـال عمر : " فمـا ذنبـى إن كان اللـه عز وجل نزع الرحمة من قلبـك ، وإنما يرحم اللـه من عبـاده الرحماء " . ثـم أمر بخطاب الولايـة فمزق ، وقـال : " إذا لم يرحـم أولاده فكيف يرحـم الرعيـة ؟ " . (٣)

تدلنـا هذه الواقعـة على مدى حرص عمر بن الخطاب على اتصاف من يتولـى منصبـا عاما بالرفـق والرحمة ، لكى يتعامـل مع النـاس على هذا الأسـاس ، وليس بالشـدة والعنف والتكبـر .

(١) جلال الدين السيوطـى ، تاريخ الخلفـاء ، المرجع السابـق ،ص : ١٤٣.

(٢) ابن عبد ربـه ، العقد الفريـد الجزء الأول . الطبعـة الأولـى ، المرجع السابـق . ص ٨١

(٣) الدكتـور سليمان محمد الطماوى عمر بن الخطاب وأصول السياسـة والإدارة الحديثة دار الفكـر العربـى بالقاهـرة ص ٢٥

كما كان عمر بن الخطاب يوازن بين شرطى الصلاحية فى المرشحين ، فإذا كانت طبيعة المنصب تقتضى توافر القوة بالدرجة الأولى ، اختار الأشد قوة . أما إذا كانت طبيعة المنصب تستلزم الأمانة أولا وقع اختياره على من هو أكثر أمانة .

وقد برز هذا الأسلوب فى اختياره للمغيرة بن شعبة على ولاية الكوفة . إذ قدم رجال الكوفة على عمر بن الخطاب يشكون سعد بن أبى وقاص ، فقال : " من يعذرنى من أهل الكوفة ، إن وليتهم التقى ضعفوه ، وإن وليتهم القوى فجروه " . فقال له المغيرة : يا أمير المؤمنين إن التقى الضعيف له تقواه وعليك ضعفه ، والقوى الفاجر لك قوته وعليه فجوره . قال : " صدقت ، فانت القوى الفاجر ، فاخرج إليهم " .

فلم يزل عليهم أيام عمر وصدرا من أيام عثمان وأيام معاوية حتى مات المغيرة (١) .

ويختتم الفاروق حياته العظيمة بضرب أروع الأمثلة التى يقتدى بها ، وهو على فراش الموت يحتضر بعد أن طعنه أبو لؤلؤة المجوسى ، إذ قيل له : يا أمير المؤمنين ، لو استخلفت . فقال : لو كان أبو عبيدة (بن الجراح) حيا لاستخلفته ، وقلت لربى إن سألنى : سمعت نبيك يقول " إنه أمين هذه الأمة " . ولو كان سالم مولى أبى حذيفة حيا لاستخلفته ، وقلت لربى إن سألنى : سمعت نبيك يقول " إن سالما شديد الحب لله تعالى " . فقال له المغيرة بن شعبة : أدلك عليه ، عبد الله بن عمر . فنهره عمر وقال له : قاتلك الله ، والله ما أردت الله بهذا ! ويحك ! بحسب آل عمر أن يحاسب منهم رجل واحد ، ويسأل عن أمر أمة محمد .

(١) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، المرجع السابق ، ص ٨٠

رابعا
كيفيــة الإختيــار عند على بن أبـى طالب

حرص الإمام على كرم الله وجهه كل الحرص على تطبيق المبادئ التى وضعها الإسلام فى اختيار القادة والولاة وعمال الدولة ، رغم أنه تولى الخلافة فى ظروف عصيبة ، وقاد دفة الحكم فى مناخ عاصف .

وكان رضى الله عنه بليغا فصيحا ، عظيم البيان فى خطبه وكتبه ورسائله إلى ولاته وعماله .

وتمثل رسالته إلى واليه على مصر الأشترالنخعى نموذجا راقيا ، لما تضمنته من مبادئ وقواعد دينية وأخلاقية وسياسية ، وخاصة ما جاء فيها من نصائح تتعلق بالإعتبارات الإنسانية ، والصفات الأخلاقية التى يتعين أن تتوافر فى المستشارين والوزراء والمساعدين والأعوان والعمال .

إذ بدأ الإمام على كرم الله وجهه رسالته بتوجيه النصح الشخصى للأشتر وما يجب أن يتحلى به من خصال وصفات إنسانية ، فقال له " فليكن أحب الذخائر إليك ذخيرة العمل الصالح . فاملك هواك ، وشح بنفسك عما لا يحل لك ، فإن الشح بالنفس الإنصاف منها فيما أحبت أو كرهت .

وأشعر قلبك الرحمة للرعية والمحبة لهم واللطف بهم . ولا تكونن عليهم سبعا ضاريا تغتنم أكلهم .. فاعطهم من عفوك وصفحك مثل الذى تحب أن يعطيك الله من عفوه وصفحه ، فإنك فوقهم ، ووالى الأمر عليك فوقك ، والله فوق من ولاك .

" أنصف الله وأنصف الناس من من نفسك ومن خاصة أهلك ومن لك فيه هوى من رعيتك ، فإنك إلا تفعل تظلم ، ومن ظلم عباد الله كان

الله خصمه دون عباده ، ومن خاصمه الله أدحض حجته وكان لله حربا حتى ينزع أو يتوب .

.. وليكن أحب الأمور اليك أوسطها فى الحق ، وأعمها فى العدل ، وأجمعها لرضى الرعية ، فإن سخط العامة يجحف برضى الخاصة ، وإن سخط الخاصة يغتفر مع رضى العامة " (١) .

ويقول أمير المؤمنين على بن أبى طالب رضى الله عنه فى خصوص اختيار الوزراء والمستشارين " ولا تدخلن فى مشورتك بخيلا يعدل بك عن الفضل ويعدك الفقر ، ولا جبانا يضعفك عن الأمور ، ولا حريصا يزين لك الشره بالجور ، فإن البخل والجبن والحرص غرائز شتى يجمعها سوء الظن بالله .

إن شر وزرائك ، من كان للأشرار قبلك وزيرا ومن شركهم فى الآثام فلا يكونن لك بطانة فإنهم أعوان الأثمة واخوان الظلمة ، وأنت واجد منهم خير الخلف ممن له مثل آرائهم ونفاذهم ، وليس عليه مثل آصارهم وأوزارهم ممن لم يعاون ظالما على ظلمه ولا آثما على إثمه أولئك أخف عليك مؤونة ، وأحسن لك معونة ، وأحنى عليك عطفا ، وأقل لغيرك إلفا ، فاتخذ أولئك خاصة لخلواتك وحفلاتك " (٢) .

وبعد ذلك يرشد الإمام علي كرم الله وجهه الاشترالنخعى إلى كيفية اختيار القضاة للحكم بين الناس فيقول له " ثم اختر للحكم بين الناس أفضل رعيتك ، فى نفسك ممن لا تضيق به الأمور ، ولا تمحكه الخصوم ، ولا يتمادى فى الزلة ، ولا يحصر من الفئ إلى الحق إذا عرفه ، ولا تشرف نفسه على طمع ، ولا يكتفى بأدنى فهم دون أقصاه ، وأوقفهم فى الشبهات ، وآخذهم بالحجج ،

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب ، شرح الأستاذ الإمام الشيخ محمد عبده ،الجزء الثالث ، مؤسسة الأعلمى ، بيروت لبنان ، ص : ٨٤ - ٨٦ .
(٢) نهج البلاغة ، لأمير المؤمنين على بن أبى طالب ، الجزء الثالث ،المرجع السابق ، ص : ٨٧ .

وأقلهم تبرما بمراجعة الخصم ،وأصبرهم على تكشف الأمور ، وأصرمهم عند اتضاح الحكم . ممن لا يزدهيه إطراء ولا يستميله إغراء واولئك قليل " (١) .

ويوجه أمير المؤمنين على بن أبى طالب واليه على مصر إلى الطريق الصحيح لإختيار العمال فيقول له " ثم انظر فى أمور عمالك فاستعملهم اختبارا ، ولا تولهم محاباة وأثرة ، فانهما جماع من شعب الجور والخيانة ، وتوخ منهم أهل التجربة والحياء من أهل البيوتات الصالحة والقدم فى الإسلام المتقدمة ، فإنهم أكرم أخلاقا ، وأصح أعراضا ، وأقل فى المطامع إشرافا ، وأبلغ فى عواقب الأمور نظرا " (٢) .

وأخيرا ، يرسم الإمام على كرم الله وجهه للأشتر السبيل السوى فى اختيار الكتاب ، فيقول له " ثم أنظر حال كتابك فول أمورك خيرهم ، واخصص رسائلك التى تدخل فيها مكائدك واسرارك باجمعهم لوجود صالح الأخلاق ممن لا تبطره الكرامة فيجترئ بها عليك فى خلاف لك بحضرة ملأ ، ولا تقصر به الغفلة عن إيراد مكاتبات عمالك عليك ، وإصدار جواباتها على الصواب عنك وفيما يأخذلك ويعطى منك . ولا يضعف عقدا اعتقده لك ، ولا يعجز عن اطلاق ما عقد عليك ، ولا يجهل مبلغ قدر نفسه فى الأمور ، فإن الجاهل بقدر نفسه يكون بقدر غيره أجهل .

ثم لا يكن اختيارك إياهم على فراستك استنامتك وحسن الظن منك ، فإن الرجال يتعرفون لفراسات الولاة بتصنعهم وحسن خدمتهم ، وليس وراء ذلك من النصيحة والأمانة شئ ، ولكن اختبرهم بما ولو للصالحين قبلك فاعمد لأحسنهم كان فى العامة أثرا ، وأعرفهم بالأمانة وجها ، فإن ذلك دليل على نصيحتك لله ولمن وليت أمره ، واجعل لرأسى كل أمر من أمورك رأسا منهم لا يقهره كبيرها ، ولا

(١) نهج البلاغة ، ذات المرجع السابق ، ص : ٩٤ .
(٢) نهج البلاغة ، نفس المرجع ، ص : ٩٥ .

يتشتت عليه كثيرها ، ومهما كان فى كتابك من عيب فتخابيست عند الزمته " (١)

المبحث الرابع
رعاية عمال الإدارة العامة الإسلامية وكفالة حاجاتهم

شمل الإسلام موظفى وعمال الإدارة العامة بالرعاية والعناية ، وكفل لهم حقوقهم ، وضمن لهم حياة إنسانية كريمة ، لكى يطمئن العامل على حياته وحياة أسرته فى الحاضر والمستقبل .

ولكى تتضح الصورة الكاملة فى هذا المجال سنعرض لرعاية وكفالة عمال الإدارة العامة الإسلامية فى السنة النبوية الشريفة أولا ، ثم رعاية الخلفاء الراشدون لهؤلاء العمال وكفالة حاجاتهم ثانيا . وذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول
رعاية وكفالة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة

سنبدأبحديث شريف للرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ، له أهمية بالغة فى الدلالة على مدى ما يحظى به عمال الإدارة العامة فى الإسلام من رعاية كاملة ، وكفالة شاملة لحاجاتهم الأساسية التى تحقق لهم الحياة الكريمة . فعن المستورد بن شداد أن رسول الله عليه أفضل صلاة وأزكى سلام قال " من كان لنا عاملا فليكتسب زوجه ، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادما ، فإن لم يكن مسكن فليكتسب مسكنا " . قال : قال أبو بكر : أخبرت أن النبى صلى الله عليه وسلم قال : " من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق " (٢) .

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين على بن أبى طالب ، المرجع السابق ، ص : ٩٨ - ٩٩ .
(٢) رواه أبو داود .

وبذلك يكون لكل عامل أو موظف يعمل فى الإدارة العامة الإسلامية الحق فى المساعدة على الزواج وبناء أسره له إذا كان فقيرا لا يقدر على دفع المهر .

وكذلك توفير مسكن له إذا لم يكن لديه مسكن خاص به . وأخيرا ، إذا كان الموظف يحتاج إلى خادم يرعى شئونه ويقوم على خدمته حتى يتفرغ لعمله الوظيفى ويكرس كل وقته له ، فإنه يتعين على الدولة أن توفر له هذا الخادم ، وتدفع له أجرة .

وفى رواية أخرى للحديث الشريف يوجد حق رابع للعامل وهو " وان لم يكن له دابة فليتخذ دابة " ، أى أن الدولة تلتزم بتوفير وسيلة الإنتقال لكل عامل لديها ممن يحتاج إليها ، وكانت الدواب هى الوسيلة فى ذلك الوقت .

كل هذه الحقوق زيادة على راتبه الذى يتقاضاه بصفة دورية . وبعد كل ذلك " من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق " ، وهذا يعنى أن قيام العامل بأخذ أى مال فوق ما تقدم يأخذ حكم الغلول أو السرقة .

وأكد رسول الله عليه الصلاة والسلام ذلك فى حديث شريف آخر بقوله " من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك ، فهو غلول " (١) .

وهكذا ، تلتزم الدولة الإسلامية بتوفير وسائل الحياة الكريمة لعمال الإدارة العامة بها بصورة لم تصل إليها أية دولة فى العصر الحديث ، حتى ينصرفوا إلى أداء أعمالهم بكل قوة وإخلاص ، ويؤدون واجبهم بصدق وأمانة .

---

(١) رواه أبو داود .

ولقد قرر الرسول الكريم عليه أفضل صلاة وأزكى سلام منح عمال الدولة رواتب تكفل لهم الحياة الكريمة بعد أن استقرت الأوضاع ، واستتبت الأمور ، واتضحت معالم نظام الدولة ، وامتدت الفتوحات شرقا وغربا

وكان أول من حصل على راتب منتظم فى عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم هو عتّاب بن أسيد الذى عينه الرسول واليا على مكة.

وروى ابن الساعدى قال : استعملنى عمر على الصدقة ، فلما فرغت أمر لى بعُمالة ، فقلت : إنما عملت لله ، قال : خذ ما أعطيت ، فانى قد عُملت على عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم فعّملنى " (١) .

المطلب الثانى
الخلفاء الراشدون ورعاية عمال الإدارة العامة وكفالة حاجاتهم

اتبع الخلفاء الراشدون رضوان الله عليهم النهج النبوى الشريف فى كفالة حقوق عمال الإدارة العامة ، وتوفير حاجاتهم التى تؤمن لهم الحياة الكريمة ، بدون بذخ أو إسراف فى المال العام .

وكانوا يطبقون هذه المبادئ والقواعد على أنفسهم أولا ليضربوا المثل ويعطوا القدوة لكافة المسلمين .

فهذا أبو بكر الصديق رضى الله عنه يخرج صبيحة مبايعته خليفة لرسول الله صلى الله عليه وسلم إلى السوق لكى يكسب قوته وقوت عياله ، فيقابله عمر بن الخطاب ويسأله : أين تريد ؟ قال إلى السوق ، قال تصنع ماذا ؟ وقد وليت أمر المسلمين ، قال :

---
(١) رواه أبو داود

فمن أين أطعم عيالى ؟ فقال عمر : انطلق يفرض لك أبو عبيدة . فانطلقا إلى أبى عبيدة ، فقال : أفرض قوت رجل من المهاجرين ليس بأفضلهم ولا أوكسهم ، وكسوة الشتاء والصيف ، إذا أخلقت شيئا رددته وأخذت غيره .

ففرضا له كل يوم نصف شاة ، وما كساه فى الرأس والبطن (١).

وكانت فتره حكم ثانى الخلفاء الراشدين عمر بن الخطاب التى استمرت عشر سنوات هى مرحلة تكريس هذه المبادئ .

فقد قال أبو أمامة بن سهل بن حنيف " مكث عمر زمانا لا يأكل من بيت المال شيئا ، حتى دخلت عليه فى ذلك خصاصة ، فارسل إلى أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم ، فاستشارهم ، فقال : قد شغلت نفسى فى هذا الأمر فما يصلح لى منه ؟ فقال على : غداء وعشاء ، فاخذ بذلك عمر (٢) .

وفى رواية أخرى ، أنه قال لهم : إنى كنت أمرءا تاجرا وقد شغلتمونى بأمركم هذا ، فما ترون أنه يصلح لى من هذا المال ؟ فقال عثمان بن عفان رضى الله عنه : كل وأطعم . وتكلم آخرون ، فوجه عمر الكلام إلى على بن أبى طالب ، وقال له : وما تقول أنت فى ذلك ؟ قال : ما يصلحك ويصلح عيالك بالمعروف ، ليس لك من هذا الأمر غيره . فقال القوم : القول ما قال بن أبى طالب (٣) .

وكان أمير المؤمنين عمر بن الخطاب حريص علي الا يصل إلى أهله شئ غير ما تقرر له من بيت المال ، وهو رئيس الدولة الساهر على مصالحها ، حتى أن عامل بيت المال كان ينظفه فوجد فيه درهما ،

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ٧٨ .
(٢) جلا ل الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ،المرجع السابق ، ص : ١٤١ .
(٣) الدكتور سليمان الطماوى ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٧٥ .

فأعطاه إلى ابن عمر ، فاستدعاه عمر حين علم بالأمر ، فنهره وقال له أوجدت على فى نفسك شيئا ؟ أردت أن تخاصمنى أمة محمد صلى الله عليه وسلم فى هذا الدرهم يوم القيامة ؟ !

وأخرج ابن عمر أن عمر حج سنة ثلاث وعشرين فأنفق فى حجته ستة عشر دينارا ، فقال : يا عبد الله ، أسرفنا فى هذا المال !! (١) .

وروى عن عمر بن الخطاب أنه قال " إنى أنزلت نفسى من مال الله منزلة والى اليتيم من ماله : إن أيسرت استعففت ، وإن افتقرت أكلت بالمعروف ، فان أيسرت قضيت " (٢) .

وكان الجانب الإنسانى لعمال الإدارة العامة محل اهتمام كبير من جانب عمر بن الخطاب ، والقصة التالية قاطعة الدلالة على ذلك .

فقد خرج الفاروق ذات ليلة ليطوف بالمدينة ، وكان يفعل ذلك كثيرا ، فسمع امرأة تقول :

تطاول هذا الليل واسود جانبه وارقنى أن لا خليل ألاعبه
فلولا حذار الله لا شئ مثله لزحزح من هذا السرير جوانبه !
فقال عمر : مالك ؟ قالت : أغزيت زوجى منذ أشهر وقد أشتقت إليه ، قال : أردت سوءا ؟ قالت : معاذ الله ، قال : فاملكى عليك نفسك ، فإنما هو البريد إليه ، فبعث إليه ، ثم دخل على حفصة ، فقال : إنى سائلك عن أمر قد أهمنى فافرجيه عنى ؟ كم تشتاق المرأة إلى زوجها ؟ فخفضت رأسها واستحيت ، قال : فان الله لا يستحى من الحق ، فأشارت بيدها ثلاثة أشهر ، وإلا فأربعة ، فكتب عمر أن لا تحبس الجيوش فوق أربعة (٣) .

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع سالف الذكر ، ص : ١٤١
(٢) جلال الدين السيوطى . تاريخ الخلفاء ،نفس المرجع ، ص ١٣٩
(٣) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء المرجع السابق ، ص ١٤٢

وهذا يعنى منح الحق لكل مجند فى الحصول على اجازة كل أربعة أشهر على الأقل ، أيا ما كان موقع الجيش الذى يعمل به .

أما على بن أبى طالب كرم الله وجهه ، فانه قال للأشترالنخعى واليه على مصر فى رسالته الجامعة إليه يوصيه بعماله " .. ثم أسبغ عليهم الأرزاق ، فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم ، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم ، وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك " (١) .

المبحث الخامس
مراقبة العمال ومحاسبتهم

وأوجب الإسلام على كل حاكم أو أمير أو والى أو موظف يملك سلطة على الناس أن يؤدى الأمانة إلى أصحابها ، وأن يحكم بين الناس بالعدل ، امتثالا لأمر الله سبحانه وتعالى " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ، إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا " (٢) .

ولهذا ، يجب أن يتصف كل من يحتل موقعا من مواقع السلطة فى الإدارة العامة الإسلامية بالأمانة والنزاهة ، وأن يبتعد عن كل ما يجرح هذه الأمانة ،أو يشوب تلك النزاهة .

وإذا كان الإسلام قد كفل الحقوق المشروعة لكل من يعمل لدى الدولة وضمن لهم حياة كريمة على النحو السابق بيانه ، فانه من الطبيعى أن يحرم عليهم الحصول على أية زيادة فوق ما تقرر لهم . فكل مبلغ من المال ، أو أى شئ من الأشياء ذات القيمة ، يحصل

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين على بن أبى طالب ، الجزء الثالث ، المرجع السابق ، ص : ٩٥ - ٩٦ .
(٢) سورة النساء ، الآية ٥٨

عليها أى عامل من عمال الإداره العامه بايـه طريقـه من الطرق عير المشروعـة طبعـا - هى رشوة

وكل هدية من الهدايا تصل إليـه فـى أية صورة من الصـور بحكـم منصبـه تمثل استغلالا للنفـــوذ

وكل مال أو متـاع أؤتمن عليـه يقـوم بالاستيــلاء عليـه وأخذه بدون وجه حق ، فهـو اختلاس للمال العـام ، وهى خيانـة الأمانـة

ولهذا نهى اللـه سبحانـه وتعالـى عن أكل أموال النـاس بالباطـل ، وعن تقديـم بعضهـا إلى الحكـام على سبيـل الرشـوة لتمكينهـم من أخذ بعض أموال النـاس ظلما وعدوانا ، فقـال عز وجل " وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ " (١) .

وفسـر الإمـام ابن كثيـر هده الآيـة بقولـه " إن هذا فـى الرجل يكون عليـه مال وليـس لـه فيـه بينـة ، فيجحد المال ويخاصـم إلى الحكـام ، وهو يعرف أن الحق عليـه ، وهو يعلـم أنه آثم آكل الحرام " (٢) .

كما قال العزيـر الحكيـم فـى محكم التنزيـل " وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَن يَغُلَّ وَمَن يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّىٰ كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ " (٣)

وبعـد ذلك جاءت السنـة النبويـة الشريفـة لتؤكـد ما جاء فـى القرآن الكريـم قولا وعملا ثـم سار الخلفـاء الراشدون على هذا النهـج القويـم ، والتزمـوا بـه التزامـا دقيقـا فـى مراقبـة ومحاسبـة عمال الإدارة العامة الإسلاميـه

---

(١) سورة البقـرة الآية ١٨٨

(٢) ابن كثير تفسير القرآن العظيم الجزء الأول ص ٢٢٥

(٣) سورة آل عمران الآيه ٦

وبنـاء على ذلك ، سوف نعرض لمراقبـة ومحاسبـة عمال الإدارة العامة فـى السنـة النبويـة الشريفـة من جهة ، ومراقبـة عمال الإدارة العامة ومحاسبتهـم فـى عهد الخلفـاء الراشدين من جهة أخرى . وذلك فـى مطلبيـن متعاقبيـن .

المطلب الأول
مراقبـة ومحاسبـة عمال الإدارة العامـة فـى السنـة النبويـة الشريفـة

قامت السنـة النبويـة الشريفـة بدورها خير قيـام فـى هذا المجال ، فقـد صدرت عن الرسول الكريـم صلـى اللـه عليـه وسلـم عدة أحاديث شريفـة تلعن الراشى والمرتشـى ، وتنهـى نهيـا شديدا عن الغلول ، وتحـرم قبـول الهدايا من جانب العامليـن فـى الإدارة العامة الإسلاميـة . كما أوضحت السنـة العمليـة كيفيـة تطبيـق هذه المبـادئ أيما إيضـاح .

فبالنسبـة للرشـوة يروى عن عبد اللـه بن عمر ، قال :"لعن رسول اللـه صلـى اللـه عليـه وسلـم الراشى والمرتشـى " (١)

كذلك قال أبو هريرة " لعن رسول اللـه صلـى اللـه عليـه وسلـم الراشى والمرتشـى فـى الحكم " . وفـى رواية أخرى " والرائش " الذى يسعـى بينهمـا (٢) .

وواضـح من هذه الأحاديـث الشريفـة أن الجزاء على الرشـوة شديد ورهيب ، يتمثـل فـى لعنـة اللـه عز وجل على الراشـى والمرتشـى والرائش

ولقد استوعب صحابة رسول اللـه صلـى اللـه عليـه وسلـم خطورة الرشـوة فتجنبوهـا فـى أعمالهم التـى عهد بها إليهم رسول اللـه اتقـاءا للعنـة اللـه .

---

(١) رواه أبو داود .
(٢) رواه الترمذى ، وابن حيان ،والحاكم .

فعندما استعمل الرسول صلوات الله وسلامه عليه عبد الله بن رواحه لتقدير الخراج على أرض يهود خيبر كل عام ، أراد اليهود أن يرشوه ، فجمعوا له حليا من حلى نسائهم وقالوا له ، هذالك وخفف وضعف عنا وتجاوز فى القسم .

فقال عبد الله : يا معشر اليهود ، إنكم لمن أبغض خلق الله تعالى إلى ، وما ذاك بحاملى أن أحيف عليكم ، وأما ما عرضتم على من الرشوة فإنها السحت وإنا لا نأكلها . فقالوا : بهذا قامت السموات والأرض (١) .

أما عن خيانة الأمانة التى تتمثل فى الغلول ، فقد حرمه صلى الله عليه وسلم تحريما قاطعا فى الحديث الشريف الذى رواه بريده عن النبى صلى الله عليه وسلم " من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك فهو غلول " (٢) .

وعن أبى مسعود الأنصارى قال : بعثنى النبى صلى الله عليه وسلم ساعيا ، ثم قال : انطلق أبا مسعود ولا ألفينك يوم القيامة تجئ على ظهرك بعير من إبل الصدقة له رغاء قد غللته " قال : إذا لا أنطلق ، قال " إذا لا أكرهك " (٣) .

وعن أبى هريرة أنه قال : قام فينا رسول الله صلى الله عليه وسلم ذات يوم فذكر الغلول فعظمه وعظم أمره ، ثم قال : "لا ألفين أحدكم يجئ يوم القيامة على رقبته بعيرله رغاء يقول : يا رسول الله أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم يجئ يوم القيامة على رقبته فرس له حمحمة فيقول : يا رسول الله أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم

---

(١) الدكتور على عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام الاسلامى وفى النظم الحديثة ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٨٣ ، ص : ٤٧ .
(٢) رواه أبو داود .
(٣) رواه أبو داود .

يجئ يوم القيامة على رقبته شاة لها ثغاء يقول : يا رسول الله أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا الفين أحدكم يجئ يوم القيامة على رقبته نفس له صياح ، فيقول : يا رسول الله أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم يجئ يوم القيامة على رقبته رقاع تخفق ، فيقول : يا رسول الله أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم يجئ يوم القيامة على رقبته صامت فيقول : يا رسول الله أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك (١) .

وحرم الرسول صلوات الله وسلامه عليه اختلاس أى قدر من المال للمسلمين من جانب من ولى عليه . فعن عدى بن عميرة الكندى أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : يأيها الناس من عمل منكم لنا عملا فكتمنا منه مخيط فما فوقه فهو غل يوم القيامة " فقام رجل من الأنصار أسود كانى أنظر إليه فقال : يا رسول الله اقبل عني عملك ، قال : وما ذاك ؟ قال : سمعتك تقول كذا وكذا ، قال : " وأنا أقول ذلك ، من استعملناه على عمل فليأت بقليله وكثيره ، فما أوتى منه أخذ ، وما نهى عنه انتهى " (٢) .

كما حرم الرسول الكريم عليه أفضل صلاة وأزكى سلام أخذ الأشياء والمنافع التى تقدم إلى أصحاب المناصب فى صورة هدايا ، لأنها تمثل استغلالا واضحا لهذه المناصب .

وهذا من جاء فى الحديث الشريف الذى رواه أبو حميد الساعدى ، أن النبى صلىَ الله عليه وسلم استعمل رجلا من الأزد يقال له ابن اللُتبيَّة (أو ابن الأُتبيَّة) على الصدقة ، فجاء فقال : هذا لكم وهذا أهدى لى . فقام النبى صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الهل وأثنى عليه ، وقال " ما بال العامل نبعثه فيجئ فيقول : هذا لكم وهذا أهدى لى ، الا جلس فى بيت امه ، أو ابيه ، فينظر أيهدى له أم

---

(١) رواه البخارى ومسلم .
(٢) رواه أبو داود .

لا ؟ ، والذى نفس محمد بيده لا ينال أحد منكم منها شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه ، بعير له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر ،ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتى إبطيه ، ثم قال : اللهم هل بلغت ؟مرتين " (١) .

وفى هذا المقام لايجوز الاحتجاج بحديث السيدة عائشة رضى الله عنها الذى قالت فيه " كان النبى صلى الله عليه وسلم يقبل الهدية ويثيب عليها " (٢) ، لأن الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم كان يرد بهدية مماثلة أو أكثر قيمة من ماله الخاص .

وبذلك يختلف هذا الوضع عن قبول أصحاب المناصب وعمال الدولة لما يقدم إليهم من هدايا ، لأنهم لن يثيبوا عليها فى الأعم الأغلب من الأحوال ، فتتحول الهدية فى هذه الحالة إلى رشوة واضحة .

وإذا ما حدث وأثابوا عليها ، فإن ذلك سيكون - فى الغالب - إما بأداء خدمة لصاحب الهدية ليس له حق فيها ، وإما بإنجاز مصلحة له غير مشروعة تضر بالمصلحة العامة .

لهذا ، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " هدايا الأمراء غلول " . ومن أجل ذلك أبى عمر بن عبد العزيز - خامس الخلفاء الراشدين - قبول هدية قدمت له ، ولما قيل له : إن النبى صلى الله عليه وسلم قد قبل الهدية ، أجاب بسرعة وحسم : " إن كان ذلك له هدية ، فهو لنا رشوة " (٣) .

---

(١) رواه البخارى ، ومسلم ، وأبو داود .
(٢) رواه البخارى ، وأحمد ، وأبو داود ، والترمذى .
(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الأول ،المرجع السابق ، ص : ١١٩ .

المطلب الثانـــى
مراقبـة عمـال الإدارة العامـة الإسلاميـة
ومحاسبتهـم فـى عهد الخلفـاء الراشديـن

سـار الخلفـاء الراشدون على النهج الإسلامـى الذى جاءت ركائـزه فـى القرآن الكريـم ، وأكدتـه وأوضحتـه السنـة النبويـة الشريفـة فـى مراقبـة الـولاة وعمال الإدارة العامـة ، لكـى يستوثقـوا من أدائهم لأعمالهـم على الوجه المطلوب ، ومن قيامهـم بتنفيـذ ما أمروا بـه - دون الخروج على هذه الأوامـر - فـى تصريف الشئـون العامـة ، وانفاق الأمـوال . وكذلك ليطمئنـوا إلى إتباعهـم الصواب والإعتـدال فـى سلوكهـم الشخصـى ، وفـى معاملـة الرعيـة معاملـة إنسانيـة ، وأمانتهـم لما أودع بيـن أيديهم من أموال المسلميـن .

وذلك ، من أجل محاسبتهـــم عما صدر منهم من أفعـال ، وما أنجزوه من أعمال ، وإثابـة الأميـن المخلص فـى عمله وتثبيتـــه فـي موقعه الوظيفـى ، ومعاقبـة المسئ المهمل لعملـه ، أو الخائن للأمانـة ، أو المستغـل لنفـوذ المنصب على ما كسبـت يداه .

ولإجراء هذه المراقبـة واتمـام تلك المحاسبـة ، استخـدم الخلفـاء الراشدون - رضوان اللـه عليهم - عدة وسائل وأساليب لمعرفـة حقيقة سلـوك وتصرفـات الـولاة والعمال ، كاختبارهـــم وتتبـــع أخبارهم ، ورصد العيون عليهم ، وإحصاء أموالهم قبـل توليـة المنصب وبعـد تركـه لمعرفـة مقدار ما زاد فـى ثروتهـم أثنـاء مدة الولايـة أو العمل ، وغير ذلك من الأساليـب التـى سنوضحهـا من خلال هذا المطلب :

وسوف نعرض فيمـا يلى لأسلـوب أبو بكـر الصديق فـى المراقبـة والمحاسبـة ، من جهة ، وكيفيـــة مراقبـة عمر بن الخطاب لعمال الإدارة ومحاسبتهـــم من جهة ثانيـــة . ووصيـة عثمان بن عفان إلى عمال الخراج ، من جهة ثالثـة . وأخيرا ، على بن أبى طالب ومراقبـة العمال ومحاسبتهـــم .

أولا
أسلوب أبو بكر الصديق فى المراقبة والمحاسبة

بدأ أبو بكر الصديق بنفسه ، وطلب من المسلمين مراقبته لمعرفة ما إذا كان يسير فى حكمه وفقا لشريعة الله أم لا ،وربط طاعة المسلمين له بطاعته هو لله والرسول وجعل هذه مرهونة بتلك ، فقال لهم " أطيعونى ما أطعت الله ورسوله ، فإن عصيت الله فلا طاعة لى عليكم ! "

وأخذ خليفة رسول الله بأسلوب الاختبار ، أى تعيين الولاة والعمال تحت الإختبار ليتأكد من كفاءتهم وأمانتهم قبل أن يثبتهم فى مواقع عملهم . فقد قال ليزيد بن أبى سفيان عامله إلى الشام " إنى وليتك لأبلوك ، وأجربك ، وأحرجك ، فإن أحسنت رددتك إلى عملك وزدتك ،وإن أسات عزلتك " .

وقال الصديق رضى الله عنه ليزيد بن ابى سفيان وهو فى طريقه إلى الشام أميرا على جيش المسلمين : " إنى موصيك بعشر خلال : لا تقتلوا امرأة ، ولا صبيا ، ولا كبيرا هرما ، ولا تقطع شجرا مثمرا ، ولا تخربن عامرا ، ولا تعقر شاة ولا بعيرا إلا لمالكه ، ولا تفرقن نخلا ، ولا تحرقنه ، ولا تغلل ، ولا تجبن " (١) .

وها هو خليفة رسول الله لا ينسى - وهو فى فراش مرض الموت - أن يأمر بإعادة ما لديه من أدوات وأشياء انتفع بها أثناء خلافته ، حيث قال : " يا عائشة ، أنظرى اللقحة التى كنا نشرب من لبنها ، والجفنة التى كنا نصطبغ فيها ، والقطيفة التى كنا نلبسها ، فإنا كنا ننتفع بذلك حين كنا نلى أمر المسلمين . فإذا مت

(١) جلال الدين السيوطى ،تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ٩٧ .

فارديه إلى عمر . فلما مات ابو بكر ارسلت به إلى عمر ، فقال عمر : رحمك الله يا أبا بكر ! . لقد أتعبت من جاء بعدك " (١) .

وفى رواية أخرى أنه قال لعائشة رضى الله عنها : يا بنية ، إنا ولينا أمر المسلمين فلم ناخذ لنا دينارا ولا درهما ، ولكنا أكلنا من جريش طعامهم فى بطوننا ، ولبسنا من خشن ثيابهم على ظهورنا ، وإنه لم يبق عندنا من فيئ المسلمين قليل ولا كثير إلا هذا العبد الحبشى ، وهذا البعير الناضح وجرد هذه القطيفة ، فاذا مت فابعثى بهن إلى عمر" (٢) .

ثانيا
كيفية مراقبة عمر بن الخطاب لعماله ومحاسبتهم

استخدم عمر بن الخطاب رضى الله عنه عددا من الوسائل والأساليب فى الرقابة على الولاة والعمال الذين عينهم لخدمة الدولة وإدارة شئونها ، منها استكتاب عهد الولاية ، والتحقيق فى شكاوى المسلمين ضد الولاة والعمال ، واحصاء أموال من يتقلد المنصب أو العمل عند تعيينه ثم بعد تركه له ، وملاحظة ما يحدث من تغيير فى أحوال الولاة والعمال .

ولقد حرص الفاروق على أن يبين للكافة أن الوظيفة العامة فى الإدارة العامة الإسلامية خدمة عامة ،إذ خطب فى الناس قائلا " إنى لم أبعث إليكم الولاة ليضربوا أبشاركم ، ويأخذوا أموالكم ، ولكن ليعلموكم ويخدموكم " .

وكان يقول لعماله " إنى لم أستعملكم على أمة محمد على أشعارهم ولا على أبشارهم ، وإنما استعملتكم عليهم لتقيموا بهم الصلاة ، وتقضوا بينهم بالحق ، وتقسموا بينهم بالعدل " .

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، نفس المرجع ، ص : ٧٨ .
(٢) جلال الدين السيوطى ، ذات المرجع السابق ، ص : ٧٩ .

وكانت شدة عمر بن الخطاب رضى الله عنه فى مراقبة الولاة والعمال ومحاسبتهم مضرب الأمثال فى مراعاة الأمانة فى الحكم ، والنزاهة فى الذمة ، والإخلاص فى العمل . فقد روى عنه أنه قال " إن هذا الأمر لا يصلح إلا بالشدة التى لا جبرية فيها ، وباللين الذى لا وهن فيه " (١) .

ولقد استعمل الفاروق نفرا من صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم وعددا من مشاهير المسلمين فى ذلك الوقت ، منهم أبو عبيدة بن الجراح ، وسعد بن أبى وقاص ، وعمرو بن العاص ، وأبو موسى الأشعرى ، وأبو هريرة ، وخالد بن الوليد ، وحذيفة بن اليمان ، وعتبه بن أبى سفيان ، وغيرهم كثير .

فكان يعظهم ويوجه إليهم النصح والإرشاد عند اختياره لهم ، ويرسل إليهم الرسائل المتضمنة للتوجيهات والتعليمات ، ثم يراقبهم ليعلم من سار منهم على الطريق المستقيم ، واتبع النهج الإسلامى القويم ، ومن خرج عليه وخالفه . وذلك ، لكى يحاسبهم ، فيثنى على المخلص الأمين ويثبته فى مركزه الوظيفى ، ويشاطر من تضخمت أمواله حتى وإن ثبتت نزاهته ، لأنه كان يرى أنه عينهم لخدمة المسلمين ورعاية مصالحهم ، وليس للتجاره وكسب المال واستثماره ولو بالطريق الحلال .

كما كان يعاقب المسئ بالعزل ، وبمصادرة أمواله وإيداعها فى بيت مال المسلمين .

فها هو أمير المؤمنين عمر بن الخطاب يوصى سعد بن أبى وقاص ويعظه وهو فى طريقة إلى حرب العراق بعد أن اختاره قائدا للجيش الإسلامى ، فيقول له : يا سعد ، سعد بنى وهيب ، لا يغرنك من الله ان قيل خال رسول الله وصاحب رسول الله . فان الله عز وجل لا

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ،المرجع السابق ، ص : ١٤٠ .

يمحو السئ بالسئ ولكنه يمحو السئ بالحسن ، وليس بين الله وبين اخد نسب إلا طاعته . والناس شريفهم ووضيعهم فى ذات الله سواء ، الله ربهم وهم عباده . يتفاضلون بالعافية ويدركون ما عنده بالطاعة ، فانظر الأمر الذى رأيت النبى منذ بعث إلى أن فارقنا ، فالزمه ، فانه الأمر . هذه عظتى إليك إن تركتها ورغبت عنها حبط عملك وكنت من الخاسرين (١) .

وعمل سعد بن أبى وقاص بوصية الفاروق وعظته ، فاندحر جيش الفرس أمام جيش المسلمين بقيادته فى القادسية ، وفتح الله العراق على يديه .

ولكن مكانة سعد بن أبى وقاص هذه لم تمنع أمير المؤمنين عمر بن الخطاب من مشاطرته ماله ، حيث اخد نصفه وترك له النصف الآخر. وكان سعد بن أبى وقاص يقال له المستجاب لقول النبى صلى الله عليه وسلم " اتقوا دعوة سعد " ، فلما شاطره عمر ماله قال له سعد : لقد هممت.. قال له عمر : بأن تدعو على ، قال : نعم ، قال عمر : إذا لا تجدنى بدعاء ربى شقيا ! (٢) .

وكان الفاروق يأمر ولاته وعماله بدخول المدينة نهارا حتى يكون ظاهرا أمام أعين المسلمين ما قد يكونوا قد جلبوه معهم من أموال وأنعام .

كما كان يكمن لبعضهم فى طريق عودته عن مقر ولايته ليرى ويشاهد بنفسه ما يحملونه من أموال ، وما هم عليه من لباس ومظهر . فإذا وجدهم كما كانوا قبل تولى العمل اثنى عليهم ، وثبتهم فى مناصبهم ،وإذا كان العكس ، وقع الجزاء والعقاب .

---

(١) الدكتور على عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام الإسلا مى وفى النظم الحديثة ، المرجع السابق ،ص : ٧٤ (الهامش) .
(٢) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، المرجع السابق ، ص : ١٥ .

من ذلك ، أنه استعمل حذيفة بن اليمان على المدائن ، وبعد مدة من عمله أرسل له عمر بالحضور إليه ، وعندما علم بقدومه كمن له فى الطريق ، فلما رآه على الحال التى خرج من عنده عليها ، وأن المنصب لم يغيره ، طلب منه الاستمرار فى العمل ، وقال له : " أنت أخى وأنا أخوك" (١)

ولكن الذى حدث مع عتبه بن أبى سفيان كان عكس ما وقع مع حذيفة بن اليمان تماما . فقد ولاه أمير المؤمنين عمر بن الخطاب على الطائف ، وصدقاتها ، ثم عزله وتلقاه فى بعض الطريق . فوجد معه ثلاثين الفا ، فقال : انى لك هذا ؟ قال : والله ما هو لك ولا للمسلمين ، ولكنه مال خرجت به لضيعة اشتريتها . فقال عمر : عاملنا وجدنا معه مالا ما سبيله إلا إلى بيت المال ، ورفعه " (٢) .

ولعل فى قصة الفاروق مع الصحابى أبى هريرة أحد كبار رواة الحديث ما يدلنا على مسلكه فى المراقبة والحساب حتى مع من لا يشك فى نزاهته ، ولكن لابد من الحساب وأخذ ما فاض من مال وضمه إلى بيت المال . فقد عينه واليا على البحرين ، ثم حاسبه على ماكتسبه من اموال اثناء ولايته ، إذ قال له أمير المؤمنين عمر بن الخطاب : علمت أنى استعملتك على البحرين وانت بلا نعلين ! ، ثم بلغنى أنك ابتعت أفراسا بالف دينار وستمائة دينار ! . قال : كانت لنا افراس تناتجت وعطايا تلاحقت ، قال : حسبت لك رزقك ومؤنتك ، وهذا فضل فأده . قال: ليس لك ذلك ، قال عمر ، بلى والله أوجع ظهرك ، ثم قام إليه بالدره فضربه حتى أدماه ، ثم قال : إئت بها ، قال : احتسبتها عند الله ، قال : ذلك لو أخذتها من حلال ، وأديتها طائعا . اجئت من اقصى حجر البحرين بجبى الناس لك لا لله ولا للمسلمين ، ما رجعت بك أميمة (أم أبى هريرة) إلا لرعية الحمر .

---

(١) الدكتور علي عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام الإسلامى وفى النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٧٣ - ٧٤ .
(٢) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١٧ .

وتحدث أبو هريرة عن ذلك فقال : لما عزلنى عمر عن البحرين ، قال لى : يا عدو الله وعدو كتابه ! ، سرقت مال الله ، قال ، قلت : ما انا عدو الله ولا عدو كتابه ، ولكنى عدو من عاداك ، ما سرقت مال الله ، قال فمن أين اجتمعت لك عشرة آلاف ، قلت : خيل تناتجت ، وعطايا تلاحقت ، وسهام تتابعت ، قال فقبضها منى . فلما صليت الصبح استغفرت لأمير المؤمنين ، فقال لى بعد ذلك : الا تعمل ؟ ، قلت : لا . قال : قد عمل من هو خير منك ، يوسف صلوات الله عليه ، قلت : يوسف نبى وأنا ابن أميمة ، أخشى أن يشتم عرضى ، ويضرب ظهرى ، وينزع مالى ! (١) .

وكان من عادة عمر بن الخطاب التجول فى أنحاء المدينة لكى يراقب المبانى الحديثة بها ، ويسال عن اصحابها . فمر على بنيان يبنى بآجر وجص فقال : لمن هذا ؟ ، قيل : لعاملك على البحرين ، فقال :ابت الدراهم إلا أن تخرج اعناقها ! ، فارسل إليه فشاطره ماله (٢) .

وها هو الفاروق يكتب كتابا إلى عامله على مصر عمرو بن العاص ، يقول له فيه " من عبد الله بن عمر بن الخطاب إلى عمر بن العاص ، سلام عليك . فإنه بلغنى أنه فشت لك فاشية من خيل وإبل وغنم وبقر وعبيد ، وعهدى بك قبل ذلك ان لا مال لك ، فاكتب إلى من اين اصل هذا المال ولا تكتمه " .

فكتب إليه عمرو بن العاص " إلى عبد الله أمير المؤمنين ، سلام عليك ، فإنى احمد الله إليك ، الله الذى لا إله إلا هو . أما بعد ، فانه اتانى كتاب امير المؤمنين يذكر فيه ما فشا لى ، وانه يعرفنى قبل ذلك لا مال لى ، وانى اعلم امير المؤمنين انى بأرض السعر فيه رخيص وانى أعالج من الحرفة والزراعة ما يعالج أهله ، وفى رزق أمير المؤمنين سعة ، والله لو رأيت خيانتك حلالا ما خنتك

(١) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١٦.

(٢) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٥ .

فاقصر أيها الرجل ، فان لنا احسابا هى خير من العمل لك إن رجعنا إليها عشنا بها ، ولعمرى إن عندك من تذم معيشته ولا تذم له ، فانى كان ذلك ولم يفتح قفلك ولم نشركك فى عملك " .

فكتب إليه عمر " اما بعد فانى والله ما انا من اساطيرك التى تسطر ، ونسقك الكلام فى غير مرجع ، لا يغنى عنك ان تزكى نفسك ، وقد بعثت إليك محمد سلمه فشاطره مالك ، فانكم أيها الرهط الأمراء جلستم على عيون المال لم يفزعكم عذر ، تجمعون لابنائكم ، وتمهدون لأنفسكم ، أما إنكم تجمعون العار ، وتورثون النار ، والسلام " .

فلما قدم محمد بن سلمة صنع له عمرو طعاما كثيرا ، فابى محمد بن سلمه ان ياكل منه شيئا ، فقال له عمرو : اتحرمون طعامنا ؟ فقال : لو قدمت إلى طعام الضيف اكلته ، ولكنك قدمت إلى طعاما هو تقدمه شر ، والله لا أشرب عندك ماء ، فاكتب إلى كل شئ هو لك ولا تكتمه .

فشاطره ماله باجمعه ، حتى بقيت نعلاه فاخذ إحداهما وترك الأخرى (١) . ولم يبال بغضب عمرو بن العاص .

ومن عمال امير المؤمنين الذين صادر أموالهم ووضعها فى بيت المال ، الحرث بن وهب ، الذى استدعاه ، وقال له : ما قلاص (إبل) واعبد (جمع عبد) بعتها بمائتى دينار ؟ قال : خرجت بنفقه معى فتجرت فيها فقال : أما والله ما بعثناكم لتتجروا فى أموال المسلمين ، ادها ! فقال : أما والله لا عملت عملا بعدها ، قال : انتظر حتى استعملك ؟ ! (٢) .

(١) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، الجزء الاول ، المرجع السابق ، ص: ١٦ .
(٢) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، المرجع السابق ، ص : ١٦

أما ذكاء وفطنة عمر بن الخطاب فحدث ولا حرج . ونسرد الواقعة التالية التى تبين جانبا من هذا الذكاء ، وبعضا من هذه الفطنة .

زار أبو سفيان ابنه معاوية بالشام ، فلما رجع من عنده دخل على عمر فقال : أجزنا يأبا سفيان ، قال : ما أصبنا شيئا فنجيزك به . فأخذ عمر خاتمه فبعث به إلى هند ، وقال للرسول : قل لها يقول لك أبو سفيان أنظرى الخرجين اللذين جئت بهما فاحضريهما . فما لبث عمر أن أتى بخرجين فطرحما فى بيت المال (١) .

وبالنسبة لخالد بن الوليد ، فإنه - كما عرضنا سلفا - القائد المغوار ، وأنه " سيف سله الله على المشركين " كما قال رسول الله صلى الله عليه وسلم ، استعمله رسول الله صلى الله عليه وسلم ، ثم استعمله أبو بكر الصديق ، ولم يعزله أو يعاقبه رغم ما نقل إليه من تجاوزات وتأويلات .

فلما تولى عمر بن الخطاب عزل خالدا من القيادة العامة ، وأعاد أبا عبيدة الجراح قائدا عاما للجيوش ، وجعل خالدا تحت إمرته ، لأنه كان يكن تقديرا واحتراما كبيرين لأبى عبيدة بن الجراح ،ويردد قول رسول الله صلى الله عليه وسلم عنه " أبو عبيدة أمين هذه الأمة " .

ولما وقعت وقائع أخرى من خالد وهو بالشام اعتبرها الفاروق تجاوزات خطيره لا يمكن السكوت عليها ، فأرسل إلى ابى عبيدة أن يحقق مع خالد عن مصدر الأموال التى ينفق منها على الشعراء ، فإن كانت من أموال المسلمين فهى الخيانة ، وإن كانت من ماله فهو الإسراف .

ولقد أجاب خالد عن السؤال الخاص بمصدر الأموال بأنها من ماله ، وكان ذلك فى المسجد ، وعلى مرأى ومسمع من جمهور المسلمين .

(١) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٧ .

ومع ذلك ، قطع عمر برأيه بضرورة عزله نهائيا ، عندما راى افتتان الناس به ، وقال : والله ما صدقت الله إن كنت أشرت على أبى بكر بأمر فلم أنفذه . والله لا يلى خالد لى عملا أبدا " .

وكتب إلى خالد يبلغه بقرار عزله ويطلب إليه القدوم إلى المدينة ، وعندما وصلها سأله أمير المؤمنين : من أين لك هذا الثراء يا خالد ؟ . قال خالد : من الأنفال والسهمان ، ما زاد على الستين الفا فهى لك . فقدر الفاروق ماله بثمانين الف درهم ، ترك له منها ستين الفا ، وجعل العشرين الباقية فى بيت المال (١) .

ثالثا
وصية عثمان بن عفان إلى عمال الخراج

كتب ذو النورين عثمان بن عفان ثالث الخلفاء الراشدين رضى الله عنه إلى عمال الخراج فقال : أما بعد .. فإن الله خلق الخلق بالحق ، فلا يقبل الا الحق . خذوا الحق وأعطوا الحق . والأمانة الأمانة ، قوموا عليها ، ولا تكونوا أول من يسلبها فتكونوا شركاء من بعدكم إلى ما اكتسبتم . والوفاء الوفاء ، لا تظلموا اليتيم والمعاهد ، فإن الله خصم لمن ظلمهم " (٢) .

رابعا
المراقبة والمحاسبة عند على بن أبى طالب

عرضنا من قبل لأجزاء من الرسالة الجامعة للإمام على أبى طالب كرم الله وجهه التى بعث بها إلى الأشترالنخعى واليه على مصر . ومما قاله رابع الخلفاء الراشدين رضى الله عنه فى هذه الرسالة الهامة

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ،فن الحكم فى الاسلام ، المكتب المصرى الحديث ، القاهرة سنة ١٩٨١ ، ص : ١٩٠ .

(٢) الدكتور على عبد القادر مصطفى ،الوظيفة العامة فى النظام الاسلامى ، وفى النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٦٨ .

فى مجال مراقبة العمال ومحاسبتهم " .. ثم تفقد أعمالهم ، وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم . فإن تعاهدك فى السر لأمورهم حدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية . وتحفظ من الأعوان ، فإن أحد منهم بسط يده إلى خيانة اجتمعت بها عليه عندك أخبار عيونك اكتفيت بذلك شاهدا ، فبسطت عليه العقوبة فى بدنه وأخذته بما أصاب من عمله ، ثم نصبته بمقام المذلة ووسمته بالخيانة ، وقلدته عار التهمة .

وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله فإن فى صلاحه وصلاحهم صلاحا لمن سواهم ، ولا صلاح لمن سواهم إلا بهم ، لأن الناس كلهم عيال على الخراج وأهله . وليكن نظرك فى عمارة الأرض أبلغ من نظرك فى استجلاب الخراج ، لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة . ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرب البلاد وأهلك العباد ، ولم يستقم أمره إلا قليلا " (١) .

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين على بن أبى طالب الجزء الثالث ، المرجع السابق ، ص : ٩٦ .

الفصـل الثانـى

الجانب الإنسانـى فى الإدارة العامـة الحديثـة

ذكرنـا فـى مقدمة البحث أنه بعد أن تحقق لـلإدارة العامة استقلالهـا كعلـم مستقـل عن علم السياسـة فـى نهايـة القرن التاسـع عشر ، ظهرت حركة الإدارة العلميـة بزعامـة كل من فردريـك تايلـور ، وهنرى فايـول ، التـى ركزت اهتمامها على إبراز المبـادئ العلميـة وتطبيقهـا لتحقيـق أعلى كفايـة ممكنة .

وكان هذا الإهتمـام العلمـى على حساب الجانب الإنسانـى ، فبـرزت الحركـة الإنسانيـة فـى الإدارة العامـة التـى سميت بحركـة العلاقـات الإنسانيـة Human Relations كـرد فعل طبيعـى لحركـة الإدارة العلميـة ، حيث اهتمت بالجانـب الإنسانـى والإعتبـارات الإجتماعيـة والسلوكيـة والنفسيـة للعامليـن في المنظمات الإداريـة .

إذ قـام رواد الحركـة الإنسانيـة بأبحـاث علمية عملية تمخضت عن ثـروة فكريـة عظيمة لصبـغ مجالات الإدارة المختلفـة بالصبغـة الإنسانيـة .

ونتـج عن فكـر ومبـادئ الحركـة الإنسانيـة اهتمام كبيـر بالعنصـر الإنسانـى Humanizing للعامليـن فـى كافـة المجالات النفسيـة والسلوكيـة والإجتماعيـة .

واحتل الجانب الإنسانـى موقعـا بـارزا فـى بحث ودراسة كثيـر من موضوعات الإدارة العامـة ، كالقيـادة الإداريـة ، والحوافـز الماديـة والدوافـع المعنويـة ، والرقابـة على العامليـن . كما بـرز ما يسمـى بالتنظيـم غير الرسمـى بجوار التنظيـم الرسمـى فـى المنظمات المختلفـة .

وعلى هذا الأساس سنقسم الدراسة فى هذا الفصل إلى المباحث الخمسة التالية ،

المبحث الأول : رواد الحركة الإنسانية .
المبحث الثانى: الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية .
المبحث الثالث : التنظيم غير الرسمى .
المبحث الرابع : الحوافز المادية والدوافع المعنوية .
المبحث الخامس : الرقابة على العاملين .

المبحث الأول
رواد الحركة الإنسانيـــة

بدأ ظهور الحركة الإنسانيــة فى الإدارة العامة فى عشرينات القرن العشريـن ، وساعد على هذا الظهور عدة عوامل ، كان أهمها تزايد قوة نقابات واتحادات العمال كدلالـة على فشل تطوير العلاقات الإنسانيــة فى المنظمات التى يعملون بها من ناحية .

كما ساعد - من ناحية ثانية - تحسن الأوضـاع المادية والثقافيــة للعمال على المطالبـة بإدارة أفضل ، وعلى القدرة على المشاركـة فى التعامـل مع الإدارة .

وأخيرا ، أدى زيادة حجم المنظمات الإداريـة ، والإتجـاه المتزايـد نحو التخصص الدقيق إلى تزايد المشاكل الإنسانيــة بين الفئـات المهنية المختلفة (١) .

وخلال النصف الأول من القرن العشريـن برزت أسماء معينـة قـام أصحابها بريـادة الحركة الإنسانيــة فى الولايات المتحدة الأمريكيــة مهد الإدارة العامة . كان على رأسهم چورج التون مايو الذى كون مدرسة هارڤارد صاحبـة الأبحاث العلمية الشهيـرة ، وكذلك مارى باركـر فوليت ، وشيستـر بارنارد ، وأوردواى تيـد ، وهربرت سيمون .

واستمرت الحركة الإنسانيــة فى التطـور بعد جهود هؤلاء الـرواد ، فنشـرت عدة مؤلفات وأبحاث علمية لأساتـذة وعلماء فى الإدارة العامة مستنـدة إلى المنهج السلوكـى فى الإدارة . من أشهر هؤلاء جون فيفنـر J.PFIFNER ، وروبرت بروستـوس R.V.PRESTHUS ، ومارشال ديموك

(١) راجع بشأن هذه العوامل ، الدكتـور عادل حسن ، العلاقات الانسانيـة وإدارة الأفـراد ، البحث الثانـى ،العلاقات الانسانيــة ، طبعة أولى ، منشأة المعارف بالاسكندريــة ، سنــة ١٩٦٣ ، ص : ٩ وما بعدها ؛ والدكتـور مهدى حسن زويلف ، والدكتـور محمد قاسم القريوتـى ، مبادئ الادارة - نظريات ووظائف ، عمان - الأردن ، سنـة ١٩٨٤ ، ص : ٤١ .

M.DIMOCK ، ودوجلاس ماكجريجور D. MC. GREGOR ، وابراهام ماسلو A.H. MASLOW وفردريك هيرزبرج F.HERZBERG ، وكرس أرجيرس CHRIS ARGYRIS.

وسوف نعرض فيما يلي لرواد الحركة الإنسانية عن طريق القاء الضوء عليهم وعلى أبحاثهم العملية ، ومؤلفاتهم العلمية ، وأفكارهم الإنسانية ، في المطالب الخمسة التالية .

المطلب الأول
چورج إلتون مايو G.ELTON MAYO
(١٨٨٠ - ١٩٤٩ م)

أجرى إلتون مايو عدداً من التجارب والأبحاث خلال عشرينات وثلاثينيات القرن العشرين في شركة وسترن إليكتريك Westerne Electric وبالتحديد في مصنع هوثورن Hawrthorne في ضواحي مدينة شكاغو بقصد اختبار العلاقة بين الكفاية الإنتاجية للعاملين في المصنع وظروف العمل من ناحية ، وأحوالهم النفسية والإجتماعية من ناحية أخرى (١) .

فقد تركزت تجارب مصنع هورثون التي أجراها مايو في ثلاثة إتجاهات أساسية ، الإتجاه الأول تجريبي تمثل في تجربة الإضاءة لمعرفة العلاقة بين زيادة الإضاءة وكفاية العاملين الإنتاجية ، وتجربة ساعات العمل ، بحيث توزع فترات العمل وتتخللها فترات راحة ، وأثر ذلك على الإنتاج .

(١) راجع بشأن هذه التجارب ونتائجها ،
روبرت سلتونستال ، العلاقات الانسانية في إدارة الأعمال ، ترجمة الدكتور أحمد سعيد دويدار ، والدكتور أحمد كامل مازن ، والسيد محمد العزاوى ، مراجعة حسن عبد المنعم كامل والدكتور عبد العزيز حجازى ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة سنة ١٩٦٦ ، ص : ٨١ وما بعدها

وأخيرا ، تجربة الأجور التي إستهدفت معرفة أثر زيادة الأجر على العمل .

أما النوع الثاني من التجارب ، فتجسد في تجارب المقابلات التي أجريت على مجموعة كبيرة من العمال في المصنع ، وسجلت نتائج هذه المقابلات للإستفادة منها في تحسين الأحوال المعنوية والنفسية لهم .

وانصب النوع الثالث من التجارب على ملاحظة السلوك الجماعي للعاملين عن طريق الملاحظة المباشرة كأداة لجمع المعلومات عن سلوك الجماعة وأثره على إنتاج كل فرد فيها (١) .

ولقد خرج مايو بنتائج هامة للغاية من هذه التجارب المتنوعة نلخصها في الآتي :

١ - أن الناحية المعنوية للعاملين لها أثر كبير على العمل والإنتاج ، وذلك بعد أن أدى العمل على تحسين ظروف العمل إلى رفع الكفاءة الإنتاجية ثم بعد إعادة الحال إلى ما كان عليه لم تنخفض هذه الكفاءة رغم ذلك .

٢ - أن الظروف الإجتماعية المحيطة بالعاملين لها تأثير كبير على روح العمل ، وبالتالي على الإنتاج .

٣ - أن الحافز المادي أو زيادة الأجور لا تكفي وحدها لزيادة الكفاءة الإنتاجية .

٤ - يوجد تنظيم غير رسمي يجمع بين مجموعات معينة من العاملين يجمعها روح التفاهم والترابط والإنسجام ، ينشأ بينهم

---

(١) راجع الدكتور عادل حسن ، لعلاقات الانسانية وإدارة الأفراد ، البحث الثاني ، العلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص : ١٠٩ وما بعدها ؛ والدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية على خليل ، السلوك الاداري ، دار المجمع العلمي بجدة ، سنة ١٩٧٨ ، ص : ٥٦ وما بعدها ، والدكتور مهدي زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتي ، مبادئ الادارة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣ وما بعدها .

نتيجة الإتصال الدائم وعلاقة العمل المستمرة ، وأن تنمية هذا التنظيم يساعد على تحقيق هدف المنظمة إلى حد كبير .

ولقد نشر إلتون مايو هذه الأبحاث والتجارب والنتائج التى استخلصها منها فى كتابين هامين له ، كان الكتاب الأول بعنوان " المشاكل الإنسانية للمدنية الصناعية " سنة ١٩٣٣ (١) . أما الكتاب الثانى فنشره سنة ١٩٤٥ قبل وفاته تحت عنوان " المشاكل الإجتماعية للمدنية الصناعية " (٢) .

المطلب الثانى

مارى باركر فوليت MARY PARKER FOLLETT

(١٨٦٨ - ١٩٣٣ م)

اهتمت مارى باركر فوليت بدراسة القيادة الإدارية من منظور انسانى حيث خلصت من دراستها إلى أن القيادة تتمثل فى قبول الجماعة لها ، وليس بتسلطتها عليها ، وهى صفة تكتسب بالتعلم والدراسة والفهم .

وكانت السيدة فوليت تقول " إن القيادة والسلطة ليست فردية ، بل إنها جماعية ، لأنها تتعلق بأفراد كثيرين " . وقالت أيضا " إن السلطة ترتبط بالعمل وتصاحبه فالسلطة لا تكمن فى أى مصدر فردى بما فى ذلك المهابة أو المكانة فى السلم الإدارى ، بل إنها أكثر ارتباطا بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكم ، والتصور الذى يبدو من الفرد الذى يشغل مركز السلطة " (٣) .

(١) G. ELTON MAYO; The Human Problems of an Industrial Civilization, 1933.

(٢) G. ELTON MAYO; The Social Problems of an Industrial Civilization, BOSTON, Harvard University, 1945.

(٣) مارشال ديموك ، وجلاديز أوجدن ديموك ، ولويس و. كوينج ، الإدارة العامة ترجمة ، إبراهيم على البرلسى ، مراجعة وتقديم الدكتور محمد توفيق رمزى ، مؤسسة الحلبى وشركاه للنشر والتوزيع بالقاهرة ، سنة ١٩٦٧ ، ص : ٤٣٠ .

كما كانت تعتقد أنه إذا عرضت الحقائق على الأطراف المتعارضة أو أتيحت لهم الفرصة لتبادل الآراء مدة كافية فى ظروف مواتية ، فلن يكون هناك موضوع يعز على التسوية الهادئة .

وركزت السيدة فوليت كذلك على دراسة التنسيق بإعتباره عملية مستمرة وضرورية تأتى عن طريق التكامل فى الرأى وليس بفرض السلطة أو المساومة بين أصحاب الآراء المتباينة .

وأبرزت فوليت فى ابحاثها مفهوم الجماعة ، ودعت ، إلى الترابط الإجتماعى والتفكير الجماعى فى سبيل الوصول إلى حلول لمشاكل الإدارة عن طريق التعاون الناجح (١) .

وأهم مؤلفات مارى باركز فوليت " الحرية والتنسيق " ، " والإدارة الميكانيكية " و " الدولة الحديثة " الذى عرضت فيه أفكارها عن الجماعية .

المطلب الثالث
شيستر بارنارد CHESTER BARNARD
(١٨٨٦ - ١٩٦١ م)

يعتبر شيستر بارنارد رائد المدرسة الإجتماعية فى الفكر الإدارى الإنسانى الحديث ، إذ استند إلى المفاهيم الإجتماعية فى الإدارة فى دراساته وأبحاثه العلمية ، وسطرها فى مؤلفه الشهير " وظائف المدير المنفذ " الذى نشره سنة ١٩٣٨ (٢) ، وكذلك كتابه التنظيم والإدارة الصادر سنة ١٩٤٩ .

---

(١) راجع ، الدكتور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكر الادارى الاسلامى والمقارن ، المرجع السابق ، ص : ٩٧ وما بعدها .

(٢)
Chester BARNARD; The functions of the executive, New York, Harvard University Press, 1938.

إذ أوضح بارنـارد الأهمية الكبيـرة للمدير التنفيـذى فـى عملية التنظيـم ، الذى يقوم ببنـاء شبكـة للإتصـالات تضمن التعـاون بين مختلف إدارات المنظمة ، من ناحيـة .

كما يتولـى المدير التنفيـذى عملية تشغيل التنظيـم والحصول على الخدمات التـى لا غنـى عنها للأفـراد ، من ناحيـة أخرى .

وأخيرا ، يقوم المدير التنفيـذى بصياغـة الأهداف والأغراض التـى يهدف التنظيـم إلى تحقيقهـا (١) .

ولهذا ، كان اهتمام بارنـارد بالقيـادة كبيـرا ، حيث انتقـد المفهوم التقليـدى فـى تعريف القيـادة الإداريـة الذى يرتكـز على السلطـة الرسميـة المفروضـة من أعلى ، وشـدد على ضـرورة الإعتمـاد على السلطـة المقبولـة التـى تجد الإستجابـة والقبـول لدى أعضاء المنظمة .

ويعتقـد بيستـر بارنـارد أن الرئيس ليس مصدرا للسلطـة ، وانه لا يملك سلطـة التعبيـر الدقيق لهذا اللفـظ ، إذ أن السطـة تكمن فـى القـدرة على الإقـرار " التـى تنبـع من انتشـار الـولاء للأهداف المشتركـة للتنظيـم " (٢) .

ويعتبـر بارنـارد من أبرز أنصار النظريـة الذاتيـة فـى تحديد خصائص القائـد الإدارى حيث عبـر عن هذه النظريـة بقولـه " إن الصفـات المؤثـرة للقائـد الإدارى الجيد هى ، الحيويـة ، والجلـد ، والإحسـاس بالمسئوليـة الأدبيـة ، والقـدرة على الإقنـاع ، والميل المـتلهـم ، والفهـم العميق للعلاقـات الإنسانيـة (٣) .

---

(١) Chester BARNARD; The functions of the executive, op.cit. p: 92-96.

(٢) شيستـر بارنـارد ، وظائف المدير المنفـذ ، ص : ١٧٢ - ١٧٣ .

(٣) شيستـر بارنـارد ، التنظيـم والإدارة ، ص : ٢١٧ و ٢٣٤ ، نقلا عن مارشال ديموك ، وجلاديـز أوجدن ديموك ، ولويـس كوينـج ، الإدارة العامة ، المرجع السابـق ، ص : ٤٥٠ .

وكان بارنـارد أول من اهتم بالحوافـز فى مؤلفـه " وظائف المدير المنفـذ " ، حيث أوضح أن المدير الناجح يستخـدم الحوافـز الإيجابيـة ويستفيــد منها ، ولا يلجـأ إلى سلاح العقوبات إلا بالقــدر اللازم للحفـاظ على النظـام .

وركز بارنـارد على الحوافـز المعنوية كظروف العمل الجيد ، وتنميـة شعور الـولاء للمنظمة لدى العامليـن ، ورأى أن أهميتها تفوق بكثيـر أهمية الحوافـز الماديـة (١) .

المطلب الرابـع
أوردواى تيــد ORDWAY TEAD

ولد أوردواى تيد سنـة ١٨٩١ ، وبدأ حياتـه العمليـة سنـة ١٩١٢ بعد تخرجه فـى نفس السنـة ، واشتغـل فـى الميدان الصناعـى ، وأبدى اهتماما كبيـرا بالمشكـلات الإنسانيــة ، وحصل على الدكتـوراه فـى القانون من جامعة سانت لورانس .

وقـام تيـد بالتدريــس فى الجامعات الأمريكيــة ، وخاصـة فـى جامعة كولومبيـا ، حيث كان يلقـى محاضراتـه فـى الإدارة والقيــادة .

وتولـى العمل كمدير لعدة شركات أمريكيـة ، ورأس مجلس التعليـم العالـى بنيويـورك ،وكان رئيسـا لمجلس أوصيـاء كليـة برياركليــف .

وكان أوردواى تيـد قد بدأ فـى وضـع المؤلفات والأبحـاث العلميـة فـى وقت مبكـر ، فنشـر كتابــه الأول " الغرائـز فـى الصناعـة " سنـة

(١) الدكتـور حمدى أمين عبد الهـادى ، الفكـر الادارى الإسلامـى والمقـارن ، المرجع السابــق ، ص : ١٠٠ .

١٩١٨ ، ثم أصدر كتابه " الطبيعة البشرية والإدارة " سنة ١٩٢٩ ، وكتاب " الإدارة الخلاقة " سنة ١٩٣٥ (١)

بيد أن أشهر مؤلفاته على الإطلاق هما ، كتاب " فن القيادة " المنشور سنة ١٩٣٥ (٢) ، وكتاب " فن الإدارة " الصادر سنة ١٩٥١ (٣) .

وحصل تيد على ثماني دكتوراه فخرية من الجامعات الأمريكية .

ولقد اهتم تيد بتطبيق علم النفس في المجال الصناعي ، لتفسير سلوك العاملين ، ودراسة شخصية العامل ، ودعا إلى حل المشاكل باسلوب جماعي قائم على النصح والمشورة .

وأوضح تيد مفهوم السلطة عنده في كتابه " فن الإدارة " بقوله " إن الأساس الحقيقي للسلطة ليس الفرد ، فليست السلطة شيئا يدعيه المدير المنفذ لنفسه ، يتفاخر به ويكسبه أهمية ذاتية ،وهذا ما قصدته " ماري باركر فوليت " عندما قالت أن السلطة ترتبط بالعمل وتصاحبه ، فالسلطة لا تكمن في أي مصدر مفرد بما في ذلك المهابة أو المكانة في السلم الإداري بل إنها أكثر ارتباطا بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكم والتصور الذي يبدو من الفرد الذي يشغل مركز السلطة " (٤) .

(١) راجع ، مقدمة كتاب أوردواى تيد " الإدارة - هدفها وانجازها " التي كتبها توماس نورتون عميد كلية التجارة والمحاسبة المالية بجامعة نيويورك ، ترجمة الدكتور علي كامل بدران ، مراجعة وتقديم الدكتور محمد توفيق رمزي ، عالم الكتب ، القاهرة سنة ١٩٦٧ ، ص : ١٦ وما بعدها .

(٢) Ordway TEAD; The art of leadership, New York, 1935.

(٣) Ordway TEAD; The art of Administration, New York, 1951.

(٤) أوردواى تيد ، فن الادارة ، نيويورك ، المرجع السابق ذكره ، ص : ١٢٦ - ١٢٧ ، عن مارشال ديموك وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣١ .

ويرى أوردواى تيد ضرورة تحقيق ديمقراطية الإدارة عن طريق مشاركة العاملين فى الشئون التى تتصل بالعمل .

ويوجه تيد اهتمامه نحو القيادة فى كتابه " فن القيادة " التى يرى أنها الجهد المبذول للتأثير فى الأفراد ، ودفعهم نحو التعاون لتحقيق هدف يرغبون فى تحقيقه عن طريق الارتباط فى مجموعة واحدة .

وكان اهتمام أوردواى تيد بالأخلاق كبيرا ، إذ أنه كان يردد دائما فى مؤلفاته أن " الإدارة عمل أخلاقى والإدارى وسيط أخلاقى " (١) .

المطلب الخامس

هربرت سيمون HERBERT SIMON

يعتبر هربرت سيمون رائدا للمدرسة السلوكية داخل الحركة الإنسانية للإدارة العامة ، وكان للدراسات والبحوث التى قام بها فضل كبير فى إثراء الحركة الإنسانية وتحقيق التوازن مع الحركة العلمية .

فقد نشر سيمون بحوثه وأفكاره فى كتابه المشهور " السلوك الإدارى " ، الذى صدرت أولى طبعاته سنة ١٩٤٧ (٢) . وكذلك فى كتاب " الإدارة العامة " الذى نشر سنة ١٩٥٠ ، بالإشتراك مع اثنين من أساتذة الإدارة العامة (٣) .

(١) أوردواى تيد ، الإدارة - هدفها وانجازها ، المرجع السابق ، ص : ١٢٨.

(٢) Herbert SIMON, Administrative Behavior, New York, the Macmillan Com. 1947.

(٣) طبع هذا الكتاب عدة مرات ، منها الطبعة الآتية ؛

Herbert SIMON and others, public Administration, 1970.

إذ أوضح سيمون أن الدوافع النفسية والإتجاهات السلوكية لهما أثر كبير على إنجاز العمل الإدارى فى كافة مراحل العملية الإدارية ، وخاصة فى مرحلة اتخاذ القرارات .

كما بين سيمون أن الكفاية الإدارية تتزايد عن طريق التخصص وتقسيم العمل من ناحية ، وبتنظيم الموظفين فى مستويات إدارية متدرجة من ناحية ثانية ، وبتحديد الرقابة الرئاسية على أقل عدد ممكن من المرؤوسين من ناحية ثالثة .

وأخيرا ، بالإلتجاء إلى تقسيم العاملين فى مجموعات محددة من أجل الرقابة تبعا للهدف ، والعمليات ، والمنتفعين ، والمناطق الجغرافية (١) .

ولم تكن فكرة الكفاية عند هربرت سيمون تلك الفكرة المادية التى أبرزتها حركة الإدارة العلمية ، وإنما هى فكرة نسبية ترتبط بتنظيم الجماعة من أجل تحقيق غايات المنظمة ، وبحاجات الجماعة والعوامل السلوكية التى تؤثر فيها .

ولقد نتج عن هذه الأبحاث والأفكار التى نشرها هربرت سيمون ، أن تزايد الإهتمام بالدراسات السلوكية والأبحاث النفسية ، وتشعبت في موضوعات الإدارة العامة .

إذ شملت البحث فى مجال الإتصالات Communication داخل المجموعات الإجتماعية ، حيث يتصل هذا المجال بنظرية الإعلام La Theorie De L'information المتعلقة بالترابط الجماعى ، والإقبال على العمل . ويشكل كل ذلك فى النهاية " تشخيص نفسى ، لكل قطاع من قطاعات العمل الجمعى فى المنظمة الإدارية .

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، الطبعة السادسة ، سنة ١٩٨٠ ، ص : ٤٦ .

كذلك اهتمت هذه الأبحاث بمشكلة البيروقراطية ، وأسباب وجودها ، ووسائل القضاء عليها بالطرق العلمية .

كما ظهر علم النفس الصناعى أو " السيكولوچية الصناعية " La Psychologie Industrielle التى تهتم بالإختيار العلمى للعاملين فى الوظيفة العامة ، وتعنى بصفة عامة بالمشاكل المتصلة بشئون العاملين فى الإدارة (١) .

وهكذا ، ساعدت الأبحاث السلوكية والنفسية على تعميق البحث العلمى فى عدد من مجالات الإدارة العامة ، وألقت الضوء على الكثير من المشاكل والصعوبات فى ميدان العلاقات الإنسانية ، وعملت على حل هذه المشاكل والتغلب على تلك الصعوبات .

المبحث الثانى
الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية

أصبحت الحاجة إلى وجود قيادة إدارية واعية ورشيدة مسألة أساسية لكل منظمة إدارية تسعى إلى النجاح فى إنجاز أهدافها بأعلى كفاية ممكنة .

ولهذا ، فإن القيادة الإدارية Administrative Leadership تعتبر المحرك الذى يدير أجهزة المنظمة نحو تنفيذ الأهداف المحددة لها ، وبدونها ستعجز المنظمة عن تحقيق هذه الأهداف

ونظرا لهذا الدور الجوهرى الذى تضطلع به القيادة الإدارية ، فإن الإعتبارات الإنسانية فى القيادة أصبحت ذات أهمية بالغة .

(١) Traite de science Administrative, par group des professeurs, preface de géorges VEDEL, Mouton, Paris 1966, p: 115 et, s.

وتبـرز هذه الإعتبـارات بالـذات فـى تحديد مفهـوم القيـادة الإداريـة من جهة ، وفـى الأخـذ بالأسلـوب الديمقراطى فـى القيـادة الإداريـة من جهة ثانيـة .

وهذا ما سوف نعرض له فـى المطلبيـن التاليـيـن .

المطلـب الأول
أثـر الإعتبـارات الإنسانيـة فـى
تحديـد مفهـوم القيـادة الإداريـة

تبـرز الإعتبـارات الإنسانيـة بشكـل واضـح فـى مجال تحديد مفهـوم القيـادة الإداريـة ، سـواء فـى تعريف القيـادة الإداريـة ، أو فـى الخصائـص التـى يجب توافرهـا فـى القيـادة الإداريـة .

أولا
الأثـر فـى تعريـف القيـادة الإداريـة

تجاذبـت مسألـة تعريف القيـادة الإداريـة نظريتـان هامتان ، نظريـة السلطـة الرسميـة من ناحيـة ، ونظريـة السلطـة المقبولـة من ناحيـة أخرى

إذ تربـط نظريـة السلطـة الرسميـة The Formal Autority Theory بيـن القيـادة والسلطـة ، على أساس أن السلطـة الرسميـة هى التـى تحقق أهداف القيـادة فـى اخضاع الجماعة لإدارة القائـد ، وتمكنـه من السيطـرة عليهـم استنـادا إلى خوفهم من المسئوليـة .

وكان العالـم الألمانـى ماكس ويبـر MAX WEBER قد ربـط بيـن القيـادة والسلطـة الرسميـة عندما عرض أفكـاره عن التنظيـم الديمقراطى المثالـى .

وساد الربط بين السلطة والقيادة فى ظل حركة الإدارة العلمية بزعامة فردريك تايلور وهنرى فايلور ، حيث نظر إليهما بإعتبارهما متلازمين .

وناصر هذه النظرية الأستاذان مونى MONY ورالى RAILEY ، اللذان اعتبرا أن القيادة تمثل السلطة ، ويتعين أن تملك السلطة الضرورية لممارسة وظائفها (١) .

بيد أن الحركة الإنسانية انتقدت هذا الربط بين السلطة والقيادة ، الذى يؤدى إلى اعطاء القيادة طابعا دكتاتوريا يستند إلى قوة السلطة الرسمية ويعتمد على التحكم والسيطرة ، والخوف من توقيع العقاب عند حدوث الخطأ .

ولهذا رفضت الحركة الإنسانية نظرية السلطة الرسمية ونادت بنظرية السلطة المقبولة The Accepted Authorty Theory، التى تحدد القيادة الحقيقية بمقدار قدرتها على التأثير فى سلوك الآخرين ، عن طريق الرضا والقبول المؤديان إلى كسب طاعة واحترام وولاء العاملين بما يضمن شحذ الهمم ، وخلق التعاون بينهم من أجل تحقيق أهداف المنظمة الإدارية .

وبذلك تربط نظرية السلطة المقبولة بين القيادة الإدارية وعنصر القبول الإختيارى من جانب جماعة العاملين فى المنظمة الإدارية ، حيث يقبلون تأثير هذه القيادة ونفوذها عليهم ، ليس بدافع الخوف والرهبة ، وإنما عن رضا واقتناع .

وحدد رواد الحركة الإنسانية ماهية القيادة الإدارية على هذا الأساس .

---

(١) ليندول أورفيك ، عناصر الادارة ، ترجمة على حامد بكر ، دار الفكر العربى بالقاهرة ، ص : ٧٧ .

فقد عبرت مارى باركر فوليت عن حقيقة هذه النظرية بقولها " إن القيادة موضوع تأثير فى الأفراد أكثر منها سلطة عليهم " (١) .

ويعتقد شيستر بارنارد أن الرئيس ليس مصدرا للسلطة ، كما أنه لا يملك سلطة التعبير الدقيق لهذا اللفظ ، حيث تكمن السلطة فى " المقدرة على الإقرار التى تنبع من انتشار الولاء للأهداف المشتركة للتنظيم " (٢) .

وأعلن أوردواى تيد " أن الأساس الحقيقى للسلطة ليس الفرد ، فليست السلطة شيئا يدعيه المنفذ لنفسه يتفاخر به ويكسبه أهمية ذاتية " (٣) .

ويعرف الأستاذان چون فيفنر J. PFIFNER وروبرت برستوس R. PRESTHUS القيادة بأنها " فن التنسيق بين الأفراد والجماعات وشحذ هممهم لبلوغ غاية منشودة " (٤) .

ولقد كان لنظرية السلطة المقبولة فى تعريف القيادة الإدارية التى اعتمدتها الحركة الإنسانية أثر كبير فى تعريف القيادة الإدارية ، حيث غلب عليها عنصر التأثير والقبول فى توجيه العاملين فى المنظمة الإدارية وعدم استخدام السلطة الرسمية إلا عند الإقتضاء (٥) .

---

(١) مارشال ديموك ، وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣٠ .

(٢) Chester BARNARD; the functions of the executive; op.cit. pp: 172-173.

(٣) Ordway TEAD; the art of Administration, op.cit. pp: 126-27.

(٤) Jon PFIFNER; Robert PRESTHUS, Public Administration, New York, 1958.

(٥) حددنا تعريف القيادة الادارية بأنها القدرة على التوجيه من أجل تحقيق هدف معين عن طريق التأثير والقبول أساسا ، أو باستخدام السلطة الرسمية عند الاقتضاء . راجع مؤلفنا ، أصول علم الادارة العامة ، طبعة سنة ١٩٩٠ ، ص : ١٥٩ .

كما نتج عن تعريف القيادة الإدارية على هذا الأساس التفرقة بين القيادة الإدارية والرئاسة الإدارية . إذ لا يعتبر كل رئيس إدارى قائدا إداريا ، بينما يكون كل قائد إدارى رئيسا إداريا بالضرورة .

إذ أن كلا من القائد الإدارى والرئيس الإدارى يتفقان فى احتلالهما لمركز القمة فى المنظمة ، ويتمتعان بسلطة تقديرية كبيرة .

ولكن الرئيس الإدارى يصل إلى مركزه بالتعيين ، أى أنه مفروض رسميا على أعضاء المنظمة ، فإذا لجأ إلى استخدام السلطة الرسمية بصفة أساسية فى إدارة المنظمة فهو رئيس إدارى فقط .

ولكنه يصبح قائدا إداريا بالإضافة إلى كونه رئيسا ، إذا ما بسط نفوذه بالرضا والإقناع على العاملين فى المنظمة ، وجعل اللجوء إلى السلطة الرسمية الوسيلة الأخيرة .

وبذلك يتحدد " الفارق الأساسى بين القائد والرئيس فى موقف الجماعة من كليهما ، القائد يقود ويوجه والجماعة مؤمنة به ، متجاوبة معه ، متعاونة مع قراراته . والرئيس يوجه والجماعة تتخذ منه موقفا سلبيا أو موقفا من مواقف عدم المبالاة " (١) .

ويرى البعض أن الإختلاف ينحصر فقط فى الأسلوب أو الوسيلة ، وليس الغرض ، لأن هدفهما واحد . وبناء على ذلك ، ففى الإمكان تطوير الرئاسة عن طريق تدريب كل رئيس على الإتجاهات الإنسانية والسلوكية الحديثة ليصبح قائدا . (٢)

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الادارة العامة ،الطبعة الثالثة ، المرجع السابق ، ص : ٤٢٩ .
(٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الادارية ، رسالة دكتوراه الى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، سنة ١٩٧١ .

ثانيـا
الأثـر فى خصائص القيـادة الإداريـة

ظهر اثر الإعتبـارات الإنسانيـة فى تحديد الخصائص الواجب توافرهـا فى القيـادة الإداريـة ، وكان ذلك واضحا جليا فى النظريات الأساسيـة التـى تـم طرحها لمعالجة هذا الموضوع ، وهى النظريـة الذاتيـة من ناحيـة ، ونظرية الموقف من ناحيـة ثانيـة . وأخيرا ، النظريـة التفاعليـة .

فقـد قامت النظريـة الذاتيـة The Individualistic Theory على أساس ضرورة توافـر عدة صفات فـى القائـد الإدارى . تتنـوع هذه الصفـات إلى سمات جسدية ، كالصحـة الجيـدة ، والقـدرة على التحمـل ، وأخرى فطريـة ، كالذكـاء ، والقدرات الذهنيـة . وأخيرا ، صفات مكتسبـة ، كالمهارات الفنيـة ، وحسن تقديـر الأمـور ، وتحمل المسئوليـة

وكانـت هذه الصفـات محلا للشـرح والتوضيـح من جانب عدد كبيـر من أساتـذة الإدارة العامـة بصفـة عامة ، وكذلك من رواد وأنصـار الحركـة الإنسانيـة .

فنجـد الأستـاذ شيستـر بارنـارد يحدد صفات القائـد الإدارى الجيد فـى " الحيويـة ، والجلـد ، والإحساس بالمسئوليـة الأدبيـة ، والقـدرة على الإقنـاع ، والميل المستلهـم ، والفهـم العميق للعلاقـات الإنسانيـة " (١) .

بينمـا بيـن الأستـاذ أوردواى تيـد أن أهم الصفـات الأساسيـة التـى يتعيـن أن يتمتـع بها القائـد الإدارى تتمثـل فـى الآتـى :

١ - حيوية ودفـع عصبييـن ، وبدنييـن فائقيـن .

---

(١) شيستـر بارنـارد ، التنظيـم والإدارة ، ص : ٢١٧ - ٢٣٤ ، عن مارشال ديموك وجلاديز ديموك ، ولويس كوينـج ، الإدارة العامـة ، المرجع السابـق ، ص : ٤٥٠ .

٢ - قدرة على التفكير المنطقى المعقول ، مع مهارة فى حل المشكلات .

٣ - رغبة فى تحمل أعباء مسئولية القرارات والأعمال التنفيذية .

٤ - قدرة على مسايرة الناس بطريقة تصادقية مخلصة محبة ، وحازمة فى نفس الوقت .

٥ - قدرة على الإتصال شفاهة وكتابة بطريقة فعالة (١) .

٦ - الأخلاق ، لأن الإدارة عمل اخلاقى ، والإدارى وسيط اخلاقى (٢)

هذا ، فى حين يحدد الأستاذ مارشال ديموك السمات التى لا غنى عنها للقائد الإدارى المنفذ فى النشاط الجسمى والمقدرة على تقييم الأفراد ، والعدالة وصواب الحكم (٣) .

أما أثر الإعتبارات الإنسانية فى النظرية الموقفية The Situational Theory فيظهر فى قيام هذه النظرية على قدرة القائد على التصرف الإنسانى السليم فى موقف معين ، وأن الصفات المطلوبة فى القائد الإدارى الناجح ليست صفات عامة ، وإنما هى سمات نسبية ترتبط بموقف قيادى محدد .

وترى هذه النظرية أن طبيعة العمل هى التى تحدد الصفات الأساسية اللازمة فى القائد الإدارى المطلوب لهذا العمل ، فطبيعة العمل العسكرى مثلا تختلف عن طبيعة العمل السياسى ، وعن طبيعة العمل الإدارى .

ويضرب المثل على ذلك بالرئيس الأمريكى دوايت أيزنهاور الذى حقق نجاحا فى القيادة العسكرية ، فى حين لم يسجل نفس القدر من النجاح فى القيادة الإدارية (٤) .

---

(١) أوردواى تيد ، الإدارة - هدفها وانجازها المرجع السابق، ص: ١١٥ .

(٢) أوردواى تيد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٢٨

(٣) مارشال ديموك ، وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الادارة العامة ، المرجع السابق، ص : ٤٥٠

(٤) J. PFIFNER and R. PRESTHUS; Public Administration, op.cit. p: 93.

ولهذا ، فهناك اتفاق عام على وجوب توافر ثلاث مهارات أساسية في القائد الإدارى (١) .

أ - المهارة الفنية ، أى الخبرة العلمية أو الفنية أو القدرة على التعامل مع الأشياء .

ب - المهارة الإنسانية أو الإدارية ، وهى القدرة على التعامل مع الأفراد ، والفهم الصحيح لطبيعة الجماعة التى يقودها ، وإقامة جسر من العلاقات الإنسانية مع أفرادها .

ج - المهارة الفكرية أو السياسية ، وتعنى القدرة على تصور الأمور ورؤية الأبعاد الكاملة للمشاكل ، والوضوح فى الرؤية السياسية بالنسبة لطبيعة عمل المنظمة التى يقودها ودورها فى المجتمع باعتبارها جزء منه لتحقيق الأهداف العامة ، وبالتالى الصالح العام (٢) .

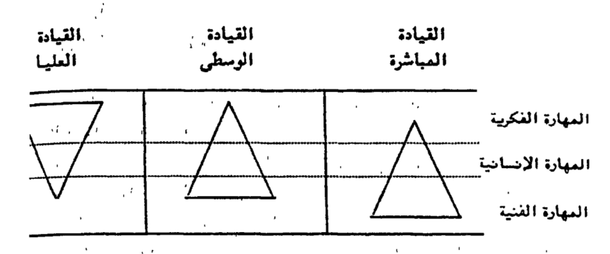
وبطبيعة الحال فإن القدر المطلوب من كل نوع من هذه المهارات الثلاث يختلف بحسب موقع القيادة فى المستويات المختلفة . إذ تبرز الأهمية الكبيرة للمهارة الفنية بالنسبة للقيادة المباشرة ، وتقل اهميتها للقيادة الوسطى ، ثم يحدث العكس فيما يتعلق بالقيادة العليا ، حيث تحتاج إلى اكبر قدر من المهارة الفكرية أو السياسية ، وكذلك المهارة الإنسانية ، وأقل قدر من المهارة الفنية ، كما هو مبين فى الشكل رقم (١) .

---

(١) حدد روبرت سلتونستال هذه المهارات فى المهارة الفنية ، والمهارة الانسانية ، ومهارة التصور ، راجع مؤلفه السابق الإشارة إليه ، العلاقات الانسانية فى إدارة الأعمال ، ص : ١٥٣ وما بعدها .

(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة سنة ١٩٧٧ ، ص : ٤١٢ وما بعدها ؛ الدكتور على السلمى ، السلوك الانسانى فى الإدارة ، مكتبة غريب ، القاهرة ، بدون تاريخ ، ص : ٢٢٦ ؛ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٤٣٤ وما بعدها .

شكل رقم (١)



كما أن المهارات الأساسية تختلف من قائد إلى قائد ، بحيث تجعل الشخص يصلح قائدا هنا ولا يصلح قائدا هناك (١) .

ولهذا ينتقد جانب من أساتذة الإدارة العامة ما يحدث فى الواقع العملى من إعادة تعيين قائد إدارى حقق نجاحا فى موقع آخر يختلف عن الموقع الأول ، بالرغم من عدم تناسب الخصائص القيادية المتوافرة فى هذا القائد مع الموقع الجديد ، مما قد يؤدى إلى الفشل الذريع (٢) .

وأخيرا ، فإن النظرية التفاعلية The Interactional Theory تنهض على أساس أن القيادة ما هى إلا عملية تفاعل اجتماعى ، وأن القائد الإدارى الناجح هو الذى يستطيع أن يتفاعل مع الجماعة التى يقودها عن طريق توطيد الصلة بأفرادها ، وحل مشاكلها .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، ص ٤٣٧

(٢) الدكتور إبراهيم درويش ، الإدارة العامة فى النظرية والممارسة ، القاهرة سنة ١٩٧٥ ، ص ١١٠ .

فالقيـــادة الناجحة هى القيـادة الفعالـة المتفاعلـة مع الجماعة ، المؤثـرة فيهـا ، والدافعـة لها إلى العمل البنـاء والتعـاون المثمـر الذى يحقق أهدافها .

وبذلك تقف هذه النظرية موقفا وسطا بين النظرية الذاتية والنظرية الموقفية ، حيث تتطلب التكامل والتفاعل بين سمات القائد ومتطلبات الموقف (١) .

المطلب الثانى
الإعتبارات الإنسانيـة والقيـادة الديمقراطيـة

تعتبـر القيـادة الديمقراطية Democracie Leadership أحد المظاهر الهامة لأثـر الإعتبـارات الإنسانيـة فى ميدان القيـادة الإدارية (٢) .

إذ أن للقيـادة الديمقراطية معنى معين لا يختلـط ببعـض المفاهيم الخاطئة لها من جهة ، كما أن هذا النوع من القيـادة يستنـد إلى دعائم محددة من جهة أخرى .

وسوف نعرض لهذين الموضوعين بالدراسة فيما يلى .

أولا
معنى القيـادة الديمقراطيـة

يقصد بالديمقراطية فى القيادة الاستنـاد إلى العلاقات الإنسانيـة فى التعامـل مع العاملين فى المنظمة الإدارية ، كما

(١) الدكتور أنور أحمد رسلان ، الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ، ص : ١٦٤ وما بعدها .

(٢) بشأن القيادة الديمقراطية ، راجع ، روبرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانيـة فى إدارة الأعمال ، المرجع السا[illegible] ، ص : ٥٣٨ .

تعتمد على إشاعة روح التعاون والمشاركة فى البحث عن حلول للمشاكل ، وتحمل المسئولية (١) .

وبذلك يختلف معنى القيادة الديمقراطية عن القيادة التسلطية Autorative Leadership التى تستند إلى السلطة الرسمية فى إدارة شئون المنظمة الإدارية ، والتى تنفرد بوضع نظام العمل ، وتتخذ القرارات دون مشاركة من العاملين فى المنظمة ، وتستأثر بالسلطة دون أن تفوض فيها .

كما تعتمد القيادة التسلطية على الرقابة الصارمة والإشراف الدقيق المستمر نظرا لإنعدام الثقة فى العاملين بالمنظمة الإدارية ، وتلجأ إلى اسلوب الردع والعقاب بإعتباره الوسيلة الناجحة للتقويم والعلاج (٢) .

وعلى النقيض من ذلك ، نجد أن القيادة الديمقراطية تمد جسور الثقة بينها وبين العاملين فى المنظمة الإدارية ، ولا تستخدم العقاب إلا فى نهاية المطاف بعد أن تكون قد استغلت جميع وسائل الإقناع والإستمالة والتأثير على العاملين .

وإذا كانت القيادة التسلطية تحقق نجاحا سريعا فى العمل ، فإنه نجاح غير دائم ، ولا يستمر طويلا ، لأنه جاء نتيجة التركيز على انجاز أهداف المنظمة دون نظر إلى مصالح العاملين ، من ناحية .

ولأنه لم يأت عن رضا واقتناع بهذه القيادة من جانب العاملين فى المنظمة الإدارية ، وإنما عن طريق التسلط والضغط وأسلوب العقاب، من ناحية أخرى .

(١) أنظر فى هذا المعنى ، الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الانسانية والرأى العام ، توزيع دار الجامعات المصرية بالاسكندرية ، بدون تاريخ ، ص : ١١٥ .
(٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الادارية ، رسالة الدكتوراه سالفة الذكر ، ص : ٥٥ .

هذا ، على عكس القيادة الديمقراطية التى قد لا تحقق النجاح بسرعة ، لأنه يتعين عليها أن تقوم أولا بتذليل العقبات وحل المشكلات فى سبيل إقامة الترابط الإنسانى المطلوب فى المنظمة وبناء أسس الجماعة الفعالة ، ولكن النجاح سيكون حليفها بعد ذلك بصفة دائمة .

بيد أن ديمقراطية الإدارة Democratie Management لا تعنى لجوء الرئيس الإدارى المسئول إلى الحصول على موافقة مرؤوسية أو أغلبيتهم قبل التصرف ، لأن هذا يتنافى مع حق الرئيس فى أن يأمر ، ومع واجب المرءوس فى أن يطيع (١) .

كما أن القيادة الديمقراطية بالتحديد السابق لا تعنى إهدار أهداف المنظمة الإدارية لحساب مصالح العاملين لأن ذلك يعنى هدم المنظمة ذاتها . ولا تعنى أيضا تخلى القائد عن مسئولياته أو تنازله عنها لمرؤوسيه ، وإلا لما أصبحت هناك حاجة إليه أصلا (٢)

ثانيا
دعائم القيادة الديمقراطية

تنهض القيادة الديمقراطية على ثلاث دعائم أساسية ،
- إقامة العلاقات الإنسانية بين القيادة والعاملين .
- مشاركة العاملين فى حل المشكلات واتخاذ القرارات .
- عناية القيادة بالجماعة بأكملها .

---
(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ،الطبعة السادسة ، المرجع السابق ، ص : ٥١٩ .
(٢) الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الانسانية والرأى العام ، المرجع السابق ، ص : ١١٩ .

أ - إقامة العلاقات الإنسانيـة بيـن القيـادة والعامليـن :

تتمثـل أولى دعائم القيـادة الديمقراطيـة فى حرص القيـادة على إقامة علاقات إنسانيـة سليمـة بينهـا وبيـن العامليـن فى المنظمة الإداريـة .

وكذلك العمل على توافـر الإحساس بالطمأنينيـة إلى القيـادة من جانب العامليـن والشعـور بالأمـن فـى التعامـل معها ، من ناحيـة ثانيـة .

ومن ناحيـة ثالثـة ، يتعيـن على القيـادة أن تشجع كل مجتهد وأن تعتـرف بجهد كل من اشتـرك فـى إنجاز عمل من الأعمـال المتميـزة للمنظمـة ، عن طريق تقديـر ومكافـاة هؤلاء المتميزيـن .

كما يجب على القيـادة الديمقراطيـة فـى المقابـل أن توفـر الحماية اللازمة عند حدوث أخطاء قانونيـة من جانبهـم ، سواء بتوفيـر المحاكمة العادلـة وضمان حق الدفـاع ، أو بتوقيـع الجزاء المناسب للخطأ ، وحمايتهـم من الفصـل التعسفـى (١) .

وإذا كانت القاعدة أنه لابـد من وقوع أخطاء فـى العمل ، لأن من لا يعمل لا يخطئ ، فإن للقيـادة دور هام فـى كيفيـة معالجة أخطاء العامليـن وتصحيحهـا ، وتوجيـه العامليـن التوجيـه السليـم حتـى لا يقعوا فـى هذه الأخطاء مستقبلا .

ومعالجة القيـادة لأخطاء العامليـن لـه أسلوب خاص ، بحيث لا يتـرك أثرا سيئـا عليهم يتمثـل فـى الإحبـاط والخوف من تحمل المسئوليـة ، ولذلك يتعيـن أن تكون هذه المعالجة بأسلـوب موضوعى ، وأن يكون الانتقـاد توجيهى ، حتى يستفيـد المخطئ من خطئه .

(١) الدكتـور خميس السيـد اسماعيل ، القيـادة الادارية ، الرسالـة السابقـة ، ص : ٥١ .

ويتجنب الوقوع فيه ، ولكي تكون النتيجة هي إعادة الثقة في نفس المخطئ ، وتجديد حماسه للعمل (١) .

ب - مشاركة العاملين في حل المشكلات واتخاذ القرارات :

إذا لم يكن الرئيس الإداري ملزما بالحصول على موافقة مرؤوسيه مقدما ، فإنه لكي يكون قائدا ديمقراطيا يتعين عليه أن يتيح لهم الفرصة لإبداء رغباتهم ، وإعلان آرائهم في مشاكل العمل التي تواجه المنظمة ، وأن يكون لهم دور في التحضير والإعداد للقرار الإداري المزمع اتخاذه من جانبه . لأن القيادة الإدارية لا تعني - بأي حال - تنازل المدير عن سلطته في اتخاذ القرار النهائي (٢) .

ذلك هو مضمون المشاركة من جانب العاملين في حل المشكلات ، وفي عملية صنع القرارات .

ويتعين على القائد الديمقراطي أن يتحلى بسلوك معين في أثناء عملية المشاركة من جانب العاملين ، ضرب له الأستاذ رنسيس ليكرت الأمثلة الآتية :

- أن يحسن الاستماع ويصبر عليه .
- ألا يتعجل التقدم في خطوات الجماعة ، وبصفة خاصة في المشاكل الصعبة .
- أن يتقبل قدرا من اللوم عن أي فشل أو خطأ .
- أن يعطي فرصة كافية لأعضاء الجماعة للتعبير عن أفكارهم دون إكراه . أو فرض وجهات نظره :
- عدم فرض قرار على المجموعة .
- أن يقدم مساهمته غالبا في شكل أسئلة ، أو يعبر عنها في تساؤل ،

---

(١) الدكتور علي الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأي العام ، المرجع السابق ، ص : ١١٨ .
(٢) روبرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٥٥٦ .

- أن يهيئ الفرصة للآخرين للقيام بوظائف القيادة التى ترفع مكانتهم (١) .

وإذا كان البعض يعتقد أن التوسع فى أسلوب المشاركة يشكك فى قدرة القيادة على حل المشكلات أو اتخاذ القرارات ، فإن غالبية فقهاء الإدارة العامة يرون أن المشاركة لا تقلل من كفاءة القيادة وقدرتها على حل المشاكل أو اتخاذ القرارات (٢) .

هذا ، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للعاملين لإبداء المقترحات ، والتفكير فى حلول للمشكلات ، والمساهمة فى عملية صنع القرارات .

ولقد أوضحت دراسات علم الإجتماع وسلوك الأفراد أنه ينتج عن المشاركة فى عملية اتخاذ القرارات تقليل الإحتكاك والتعارض بين أعضاء الجماعة عند تطبيق هذه القرارات ، من ناحية . كما تقل درجة اعتماد الأعضاء على الرئيس الإدارى أو القيادى من ناحية أخرى (٣) .

وتحقق المشاركة عدة مزايا ، ونتائج طيبة هامة تتمثل - من ناحية - فى إشعار العاملين بأهميتهم داخل المنظمة الإدارية ، وضمان تنفيذ القرارات المتخذة بشكل سليم ، لأن النتيجة ستنسب إلى الجميع وليس إلى القيادة (٤) .

(١) رنسيس ليكرت ، أنماط جديدة فى الإدارة ، ترجمة ابراهيم على البرلسى ، مراجعة الدكتور محمد توفيق رمزى ، سلسلة الألف كتاب ، رقم ٥٩٨ ، مؤسسة سجل العرب ، القاهرة سنة ١٩٦٦ ، ص : ٣١١ - ٣١٢ .
(٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ٥٣ .
(٣) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، الطبعة الرابعة ، الدار المصرية الحديثة ، الاسكندرية ، سنة ١٩٨٠ - ١٩٨١ ، ص : ٣٣٢ .
(٤) الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الانسانية والرأى العام ، المرجع السابق ، ص : ١١٧ .

ومن ناحية أخرى ، فإن أفراد الجماعة يتقبلون التغيير أو التعديل الذى تحدثه بعض القرارات المتخذة فى أسلوب العمل ومواعيده عن رضا واقتناع ، لأنهم شاركوا فى صنع هذه القرارات عند استشارتهم لقيادتهم الديمقراطية واستماعها إلى وجهات نظرهم (١).

كما أن المشاركة فى وضع القرارات تؤدى إلى إصدار قرارات دقيقة لمعالجة المشاكل وتذليل العقبات ، نظرا لأن هذه المشاركة تتيح الفرصة للعاملين للكشف عن الأسباب الحقيقية لهذه المشاكل ، وعن جذور هذه العقبات .

وأخيرا ، فإن المشاركة تؤدى إلى رفع درجة الكفاية فى العمل ، وزيادة معدلات الإنتاج كما وكيفا ، وحماس العاملين لتحقيق أهداف المنظمة . وذلك لأن عملية المشاركة داخل القيادة الديمقراطية تفجر ينابيع جديدة من الطاقة والمبادأة بين أعضاء الفريق الذين يحترمون الرئيس الذى يلتمس نصحهم ومعونتهم قبل أن يتخذ القرار الأخير (٢) :

ج - عناية القيادة بالجماعة بأكملها :

يجب على القائد الديمقراطى أن يوجه عناية كبيرة نحو الجماعة بأكملها عن طريق حل مشاكلها ، وتعميق الإنتماء إلى المنظمة ، وتقوية روح الفريق بين أفرادها (٣) .

كما يقع على عاتق القائد الديمقراطى توفير العوامل النفسية والإجتماعية التى تؤدى إلى إشاعة التعاون بين العاملين أثناء العمل ، وبث روح الولاء للمنظمة ، والإخلاص لتحقيق أهدافها.

(١) انظر فى هذا المعنى ، الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٢٣٣ .
(٢) روبرت سلتونستال ، العلاقات الانسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٥٥٦ .
(٣) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الادارية ، الرسالة السابقة ، ص : ٥٢ .

ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بإشعار كل فرد من أفراد الجماعة بقيمته الذاتية ، وبأهمية ما يقوم به من عمل ، وباهتمام القيادة بحل ما يقابله من مشاكل اجتماعية ، وبتحقيق الإطمئنان النفسي له .

ولقد وضع الباحثون في الإدارة العامة دستورا للعلاقة الإنسانية بين القيادة الإدارية للمنظمة والعاملين فيها ، يبين واجبات القائد الإداري نحو كل فرد في العاملين.

ومن الحروف الأولى لكل للكلمات التى تمثل هذه التوجيهات تكونت كلمة Human Touch ، بمعنى اللمسة الإنسانية ، وذلك على النحو التالى (١)

١ - استمع إليه .	H = Hear Him.
٢ - احترم شعوره .	U = Understand His Feeling.
٣ - حرك رغبته .	M = Motivate His Desir.
٤ - قدر مجهوده .	A = Appreciate His Efforts.
٥ - مده بالأخبار .	N = News Him .
٦ - دربه .	T = Train Him.
٧ - أرشده .	O = Open His Eyes
٨ - تفهم تفرده .	U = Understand His Uniqueness.
٩ - إتصل به .	C = Contact Him.
١٠ - كرمه .	H = Honour Him.

وبذلك ، تستطيع القيادة الديمقراطية أن تجني ثمار غرسها ، من حماس للعمل ، وارتفاع بكفاءته ، وقيادة جماعة متعاونة نحو تحقيق أهداف المنظمة .

(١) راجع ، الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الانسانية والرأى العام ، المرجع السابق ، ص : ١٢٥ .

المبحث الثالث
التنظيم غير الرسمي

تقوم كل منظمة إدارية على أساس تنظيم إدارى معين ، يسمى التنظيم الرسمى ، يتضمن هيكل تنظيمى على شكل هرمى لكافة أقسام وإدارات المنظمة الإدارية ، تباشر فى إطاره أنشطة المنظمة ، وتتم داخل قنواته الإتصالات الرسمية بين القيادة والعاملين فيها ، وتمارس من خلاله السلطة والمسئولية ، والرقابة من الرؤساء على المرؤوسين .

ولهذا ، يعرف الأستاذ ديموك M. DIMOCK التنظيم بأنه . "التجميع المنطقى للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة . والتنظيم يشمل التشكيل والأفراد " (١) .

كما كان للعالم الألمانى ماكس ويبر MAX WEBER (1820 - ١٨٦٤ م) الفضل فى إبراز خصائص التنظيم الرسمى أو ما يسمى بالتنظيم البيروقراطى المثالى . حيث ، حدد هذه الخصائص فى وجود تنظيم مستمر للوظائف الرسمية ، وتدرج السلطات فى شكل هرمى ، ووضع سياسات محددة للعمل ، واختيار العاملين فى المنظمة على أساس مؤهلاتهم وقدراتهم التى تتفق مع نوع العمل الذى يعهد به إليهم (٢) .

كما كان لأفكار ماكس ويبر أثر كبير على رواد حركة الإدارة العلمية وعلى رأسهم فردريك تايلور الأمريكى ، وهنرى فايول الفرنسى .

(١) مارشال ديموك ، وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ص : ١٥٣ .

(٢) عرض ماكس ويبر أفكاره عن التنظيمات البيروقراطية فى مؤلفه ، The theory of social and economic organization, Translation by A.M. HENDERSON, New York, Oxford University Press, 1947.

اما هربرت سيمون H. SIMON فإنــه أوضح أن التنظيــم يؤثـر فى الأفــراد الذين يعملون فــى نطاقــه بخمس وسائل مختلفــة ؟

١ - تقسيــم العمل بيـن الأعضــاء .
٢ - إنشاء اجراءات قياسيــة أو نمطية .
٣ - نقل القرارات المخولة للسلطـة .
٤ - توفيــر نظام للإتصــالات .
٥ - تدريب وتعليــم الأعضــاء (١) .

ونظرا لأن التنظيــم السليــم ، تنظيــم هندسى دقيـق يهدف إلى تحقيـق أهداف المنظمة الإداريـة بأعلـى كفـاءة ممكنة بصفــة أساسيـة دون الإلتفــات إلى الجوانب السلوكيــة والإجتماعيــة فيــه ، فإنــه تلقى انتقـادات شديـدة من علماء الإدارة العامـة المعاصريـن . تتلخـص هذه الإنتقـادات فـى أن النظريـة التقليديــة فـى التنظيــم لا تتفـق مع المبـادئ الديمقراطيـة والإنسانيــة فـى محاولتهـا الضغـط على الفـرد ليذوب فـى قوانينهـا ونظمها (٢) .

وانتهـى هؤلاء المنتقـدون إلى أن النظريـة التقليديــة للتنظيــم تغفـل وجود تنظيــم آخر قائـم بالفعــل بجوار التنظيــم الرسمـى هو التنظيــم غير الرسمـى .

وللحقيقــة ، فإن هنرى فايـول H. FAYOL رائد العمليـة الإداريـة كان قد قسـم التنظيــم إلى نوعين من قبـل ، أطلق على النـوع الأول التنظيــم المـادى L'organisation Materiel ، وسمى النـوع الثانــى ، التنظيــم الإجتماعى L'organisation Social (٣)

---

(١) هربرت سيمـون ، السلـوك الادارى ، ص : ١٠٢ - ١٠٣ ، نقلا عن مارشال ديموك وزيــلاه ، الادارة العامة ، المرجع السابـق ، ص : ١٥٣ - ١٥٤ .
(٢) الدكتـور عبد الكريـم درويش والدكتـورة ليلـى تكلا ، أصـول الإدارة العامـة ، المرجع السابـق ،ص : ٣٣٣ .
(٣) H. FAYOL, Administration Industrielle et generale, op.cit. P: 64.

وكان للباحث الأستاذ إلتون مايو G. ELTON MAYO أحد رواد الحركة الإنسانية الذين عرضنا لهم من قبل الفضل في تأكيد وجود هذا التنظيم غير الرسمي ، عندما خرج من أبحاثه التي أجراها في مصنع " هوثورن " بشركة " ويسترن اليكتريك " بنتيجة هامة ، هي وجود تنظيم غير رسمي ينشأ بين العاملين في المنظمة نتيجة الإتصال الدائم وعلاقة العمل المستمرة ، وأن الإهتمام بهذا التنظيم وتنميته يساعد إلى حد كبير على تحقيق هدف المنظمة (١) .

وسوف نعالج هذا التنظيم غير الرسمي عن طريق البحث في الموضوعات التالية :

- ماهية التنظيم غير الرسمي وأشكاله .
- مصادر التنظيم غير الرسمي .
- أهمية التنظيم غير الرسمي ، وعلاقته بالتنظيم الرسمي .

وذلك في ثلاثة مطالب متعاقبة .

المطلب الأول
ماهية التنظيم غير الرسمي وأشكاله

أولاً
ماهية التنظيم غير الرسمي

يعبر التنظيم الرسمي - كما رأينا - عن الإطار التنظيمي القانوني للمنظمة الإدارية . أما التنظيم غير الرسمي ، فإنه يترجم النطاق البشري أو الإنساني للعاملين في المنظمة .

---

(١) G. ELTON MAYO; the social problems of Industrial civilization, op.cit.

ويتجلى التنظيم غير الرسمى فى تكوين العاملين مجموعات صغيره ، أو علاقات جانبية ، خارج قنوات الإتصال الرسمية المعروفة داخل الهيكل التنظيمى الرسمى .

ويعبر التنظيم غير الرسمى Informal Organization عن ظاهرة طبيعية ، إذ أنه لابد أن ينشأ داخل كل جماعة علاقات إجتماعية وإنسانية تنبع من اتفاق الآراء وتقارب المشاعر ، وهذا ما يسمى سيكولوجية التنظيم (١) .

ولا يدل اصطلاح التنظيم غير الرسمى على تركيب ملموس محدد المعالم ، ولكنه يشير إلى مجموعة من العلاقات الإنسانية بين العاملين فى المنظمة الإدارية تنشأ نتيجة الإتصال المستمر والزمالة الدائمة فى العمل .

ولقد ظهر التنظيم غير الرسمى فى المنظمات الإدارية ليسد الفراغ الذى يعجز التنظيم الرسمى عن ملئه فى النواحى السلوكية . وذلك ، لأنه على الرغم من وجود التنظيم الرسمى وتحديد العلاقات ، قد توجد العوامل التى تفتت المنظمة ، وتضعف فاعليتها ، وتجعل التعاون متعذرا ، والتنسيق مهمة صعبة ، لعدم تعاون الأفراد طواعية لمجرد وجود التنظيم . وهذا النقص فى التنظيم الرسمى يولد فراغا لا يتفق مع طبيعة البشر (٢) .

ثانيا
أشكال التنظيم غير الرسمى

يأخذ التنظيم غير الرسمى ، أو التجمعات غير الرسمية ، عدة أشكال أو تركيبات ، يتجلى أهمها فى التركيبات الآتية :

(١) الدكتور مهدى حسن زويلف ، والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الادارة - نظريات ووظائف ، المرجع السابق ، ص : ١٥٦ .
(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٦٢ .

١ - جماعات متشابكة يربط بعضها ببعض أهداف مشتركة ، قد تكون أهداف الشركة أو النقابة ، أو غيرها من الأهداف .
٢ - جماعات كبرى متصلة ببعضها البعض ، ولها أهداف ومصالح مشتركة ، وتتحد للعمل معا ، على أساس الأقسام ، أو الأقدمية ، أو المهارة ،
٣ - تجمعات صغيرة ، أو جماعات ذات مصالح خاصة بينها اتصالات شخصية وثيقة أو ولاء ، ولها ما تحب وما تكرهه ، وتعمل فى أوجه نشاط مشتركة .
٤ - أصدقاء حميمين ، يكونون جزءا من التجمعات أو الجماعات الأكبر حجما .
٥ - أفراد مستقلين كالذئاب الوحيدة ، قلما يشتركون فى أوجه النشاط الجماعية (١) .

ولقد أظهرت نتائج الأبحاث التى أجريت فى شركة البحوث الكهربية أنه توجد معتقدات نموذجية تسود بين أعضاء الجماعة غير الرسمية تتمثل فى الآتى ؛
١ - لا ينبغى أن يزيد العامل من العمل الذى يقوم به ، فإن فعل ذلك فإنه يحطم المعدل .
٢ - لا يصح أن يقلل من العمل الذى يقوم به ، وإن فعل ذلك فهو مختلس .
٣ - لا يجوز ابلاغ الملاحظ عن أى شئ يؤدى إلى الإضرار بزميل ، وإن فعل فهو خائن .
٤ - لا يجب أن يحاول الإبتعاد عن الجماعة ، أو أن يتدخل فيما لا يعنيه ، وإن كان مفتشا مثلا ، فلا ينبغى أن يتصرف كمفتش (٢)

(١) روبرت سلتونستال ، العلاقات الانسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٤٥٣ .
(٢) روبرت سلتونستال ، العلاقات الانسانية فى إدارة الأعمال ، ذات المرجع السابق ، ص : ٤٥٤ .

وحدد أحد الأساتذة أنماط السلوك الذى تتميز به عادة جماعات العمل غير الرسمية فى مجال الصناعات فى أربعة أنماط أساسية (١) ، كما يلى :

أ - الجماعة الخاملة ، وهى التى يكون أعضاؤها ساخطين ، ولكنهم منقسمون على أنفسهم ، فلا يستطيعون القيام بعمل متفق عليه .

ب - الجماعة المتقلبة ، التى تتأرجح بين السلبية والهيجان العدائى .

ج - الجماعة الاستراتيجية ، التى تسعى بإستمرار إلى تحسين مركزها عن طريق تصرفات مدروسة بعناية ، وموحدة .

د - الجماعة المحافظة ، وهى التى يكون أعضاؤها قادرين على العمل المتخذ ولكنهم راضون عموما وبدرجة كافية حتى أنهم لا يتحملون مشقة إسماع أصواتهم .

ويوضح الأستاذ سلتونستال أن تركيب جماعات العمل غير الرسمية متغير بإستمرار ، بسبب تفاعل العوامل الإيجابية التى تقوى تماسك الجماعة ، والعوامل السلبية التى تميل إلى اضعافها .

من هذه العوامل الإيجابية العوامل الآتية :

١ - سد احتياجات الأفراد الشائعة للحماية والأمن والصداقة .

٢ - الإتصال الداخلى الجيد عن طريق الشائعات .

٣ - المثل العليا المشتركة عن المساواة والعدالة ، والمساعدة المتبادلة .

٤ - القيادة غير الرسمية التى تبلور أهدافالجماعة .

٥ - أوجه نشاط الجماعة الرمزية ، المتمثلة فى مشاركة الجميع فى التجارب والعادات .

٦ - حفظ النظام الذاتى داخل الجماعة ، وفى مواجهة خصومها .

---

(١) هو الأستاذ وليام . ف . هويت - WILLIAM F. WHYTE أشار إليه الأستاذ سلتونستال ، فى مؤلفه سالف الذكر ، ص : ٤٦٠ .

١ - تلمس أعضاء الجماعة للأخطاء
٢ - الشعور بالإستغلال الفردي
٣ - الحسد الزائد والتنافس داخل الجماعة
٤ - الرغبة الجامحة في الظهور بمظهر مخالف
٥ - خيبة الأمل الفردية الزائدة عن الحد(١)

ويتضح لنا - مما سبق - أن التنظيم غير الرسمى لا يأخذ شكلا محددا ، بل له عدة أشكال تختلف حسب ظروف تكوينه ، وفقا لمعتقدات وميول أعضائه ، ويتأثر ويتغير إيجابا أو سلبا بعوامل متنوعة " (٢) .

المطلب الثانـى
مصادر التنظيم غير الرسمى

رأينا كيف تتنوع تركيبات وأشكال التنظيم غير الرسمى ، والعوامل المؤثرة فى جماعات العمل التى تكون هذا التنظيم .

هذه الأشكال والتركيبات لها مصادر أو منابع معينة ، تعرض لتحديدها كتاب الإدارة العامة ، ونستطيع أن نحددها فى خمسة مصادر أساسية ؛ التأثيرات العقائدية ، والروابط الإجتماعية ، والضغوط السياسية ، والشللة . وأخيرا ، السكرتير الخاص .

وسوف نلقى الضوء على كل مصدر من هذه المصادر .

---

(١) روبيرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٤٦٨ - ٤٦٩ .

أولا
التأثيرات العقائدية

عندما يتوجه العاملون إلى عملهم ، فإنهم لا يتركون وراءهم الأفكار والمعتقدات التى يؤمنون بها ، وإنما يحملونها معهم إلى مقار منظماتهم ، وتؤثر عليهم فى عملهم ، وفى تعاملهم مع زملائهم . إذ يحاولون استمالة الأخرين إليها ، ويكونون فى النهاية جماعة متفاهمية ومتوافقة على أساس عقيدة معينة .

هذه الجماعة القائمة على أساس عقائدى تحاول دائما أن تجذب أعضاء جدد إليها ، وأن تحمي مصالح اعضائها . كما تحاول أن تمد نفوذها العقائدى إلى قيادة المنظمة الإدارية ، وأن تؤثر فى نظام العمل القائم ، " وأن تغير مسار الإدارة لتحقيق أهداف خاصة " (١) .

ثانيا
الإرتباطات الإجتماعية

تمثل الإرتباطات الإجتماعية المتنوعة لأعضاء المنظمة الإدارية مصدرا هاما للتنظيم غير الرسمى .

ومن أمثلة هذه الإرتباطات الإجتماعية ، النقابات ، والنوادى ، والمناطق الجغرافية المتجانسة فى العادات والتقاليد .

فقد يكون لهذه الروابط تأثير كبير على عدد من الأفراد العاملين فى المنظمة ، يؤدى إلى جمع أعداد منهم فى تجمعات غير رسمية يكون لها نفوذ ملموس على المنظمة ذاتها (٢) .

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الادارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٣٧٢ .
(٢) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية فى الجهاز الادارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٦٩ ، ص : ٢٠٣ .

ثالثا
الضغوط السياسية

تؤدى الضغوط السياسية إلى إيجاد قيادات غير رسمية فى المنظمات الإدارية لا تستند إلى التنظيم الإدارى الرسمى ، وإنما تعتمد على الولاء السياسى أو الإخلاص الحزبى .

وما تلبث هذه القيادات أن تتحول إلى نواة تتجمع حولها جماعة من العاملين يمثلون تنظيما غير رسمى يؤثر على أداء العمل فى المنظمة الإدارية (١) .

وقد تؤدى الضغوط السياسية إلى تكوين حلف غير منظور بين من يدينون بالولاء لمبدأ سياسى واحد ، يتجهون من خلاله لأن ينال كل منهم قدرا أكبر من السلطة والمزايا (٢) .

رابعا
الشلة

غالبا ما يكون لكل رئيس إدارى مجموعة من العاملين المحيطين به تحوز على ثقته ، ويعتمد عليها فى الحصول على المعلومات والأخبار الخاصة بالعاملين ، وتساعده فى اتخاذ القرارات الإدارية الهامة .

وتحيط هذه المجموعة بالرئيس بدائرة شبه مغلقة ، وتكون ما يعرف بالشلة The Men Behind The Throne ، التى قد يكون لها تأثير غير رسمى على عمل المنظمة ما يفوق التنظيم الرسمى (٣) .

(١) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الادارة العامة ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٠٢ .
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الادارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٣٧٦ .
(٣) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الادارة العامة ، المرجع السالف ذكره ، ص : ٢٠٢ .

خامسا
السكرتيــر الخاص

يلعب السكرتيــر The Private Secretary دورا هاما وخطيرا فى بعض الأحوال فى المنظمة الإداريـة .

إذ تتيـح له طبيعـة عمله وصلتـه بالرئيـس أن يؤثـر أحيانا عليه بشكـل كبيـر ، ويفرض عليه معتقداتـه وآرائه ، ويمده بالمعلومات والأخبـار التـى توافق أغراضه فيتحـول بذلك إلى مصدر للتنظيـم غير الرسمـى .

ويتـم ذلك ، عن طريق ما يحدثه السكرتيـر الخاص من تأثيـر على العامليـن ، وعلى إدارة المنظمة بواسطـة توجيهاتـه غير الرسميـة ، التـى تضطـر إلى قبولهـا على أساس أنها تعكس رغبة الرئيس ذاتـه (١) .

المطلب الثالـث
أهمية التنظيــم غير الرسمـى
وعلاقتـه بالتنظيــم الرسمـى

أولا
أهمية التنظيــم غير الرسمـى

اتضـح لنـا من الدراسة السابقـة أن وجود التنظيـم غير الرسمى حقيقة واقعة لا مراء فيهـا فـى معظم المنظمات الإداريـة ، وإن اختلفت أشكالـه وتركيباتـــه ،وتباينـت مصـادره .

(١) الدكتـور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، ذات المرجع السابـق ، ص ٢٠٢ .

وكما رأينا ، فإن التنظيم غير الرسمى ترجمة للعلاقات الإنسانية والروابط البشرية التى تنشأ بين العاملين فى المنظمات الإدارية ، حسنة كانت أم سيئة . فهو فى حقيقته تنظيم اجتماعى يعكس العلاقات التى تنشأ بعيدا عن التنظيم الرسمى للمنظمة .

وحقيقة وجود التنظيم غير الرسمى تلفت النظر إلى ضرورة اهتمام القيادة الإدارية ببذل الجهد للعناية بالجانب الإنسانى للعاملين بكل مظاهره الإجتماعية والسلوكية والنفسية ، حتى لا تظهر جماعات غير رسمية تمثل خطورة على عمل المنظمة وأهدافها ،هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ، فإنه يتعين على القيادة الإدارية أن تهتم بالإتصالات غير الرسمية بين العاملين فى المنظمة الإدارية ، بعد أن ثبت عدم كفاية الإتصالات الرسمية ، خاصة عند إجراء التصرفات أو اتخاذ القرارات الهامة (١) .

فإذا استطاعت القيادة الإدارية أن تحيط بالتنظيم غير الرسمى وتؤثر فيه تأثيرا إيجابيا يؤدى إلى ارتفاع ولاء العاملين للمنظمة ، فإنها تضمن بذلك أن يسير العمل لمصلحة المنظمة ، ومن أجل تحقيق أهدافها .

فقد ثبت من التجارب والأبحاث أن أفراد الجماعة ذات الولاء المرتفع يكونون أكثر تجانسا مع جماعتهم ، وأكثر شعورا بالإنتماء إليها ، من ناحية .

(١) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الادارية ، الرسالة السابقة ، ص : ١٢٧ .

وأن لهم - من ناحية أخرى - اتجاهات اكثر مشايعة لعملهم ومنظمتهم ، وينتجون اكثر ، ولكن بشعور اقل من الإجهاد أو الضغط (١) .

ثانيا :
علاقة التنظيم غير الرسمى بالتنظيم الرسمى

مما لا شك فيه أن هناك وجوها للإختلاف بين التنظيمين الرسمى وغير الرسمى ، ومع ذلك ، فإنه يوجد تكامل بينهما .

أ - الإختلاف بين التنظيم الرسمى والتنظيم غير الرسمى

إذا كان التنظيم الرسمى يعبر عن الإطار الرسمي المحدد للمنظمة الإدارية ، فإن التنظيم غير الرسمى يترجم الجانب الإنسانى أوالبشرى للمنظمة .

ومن هنا يختلف التنظيمان فى العديد من النقاط :

إذ يحدد التنظيم الرسمى الهدف العام للمنظمة ، ثم يحدد الواجبات الوظيفية لكل العاملين بما يحقق هذا الهدف فى النهاية . أما التنظيم غير الرسمى فإنه يهدف إلى اشباع الحاجات الإجتماعية والنفسية ، والتطلعات الشخصية للعاملين ، هذا من ناحية .

ومن ناحية ثانية ، نجد أن العاملين فى المنظمة يرتبطون مع بعضهم ، ومع رؤسائهم بعلاقات رسمية إدارية وفقا للسلطات والمسئوليات التى حددها الهيكل التنظيمى للمنظمة . بينما تقوم العلاقات فى التنظيم غير الرسمى على أساس الإرتباطات الإجتماعية والشخصية لكل فرد مع غيره من الأفراد .

---

(١) روبرت سلتونستال ، العلاقات الانسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٤٧١ .

وكذلك ، فإن الإتصالات فى التنظيم الرسمى تجرى داخل قنوات الإتصال الرسمية ، التى تحددها درجات التسلسل الوظيفى فى الهرم الإدارى التنظيمى للمنظمة . فى حين لا تخضع الإتصالات فى التنظيم غير الرسمى لهذا التسلسل الوظيفى ، وإنما تتم وفقا للعلاقات الشخصية والإرتباطات الإجتماعية (١) .

وتظهر الإتصالات غير الرسمية على النحو السابق نتيجة للعوائق النفسية والصعوبات السلوكية التى تحول دون اتمام الإتصال الرسمى ، وتتجلى هذه العوائق والصعوبات فى الفواصل الطبقية بين العاملين ، وإقامة حواجز بينها وبين غيرها من الطبقات (٢) .

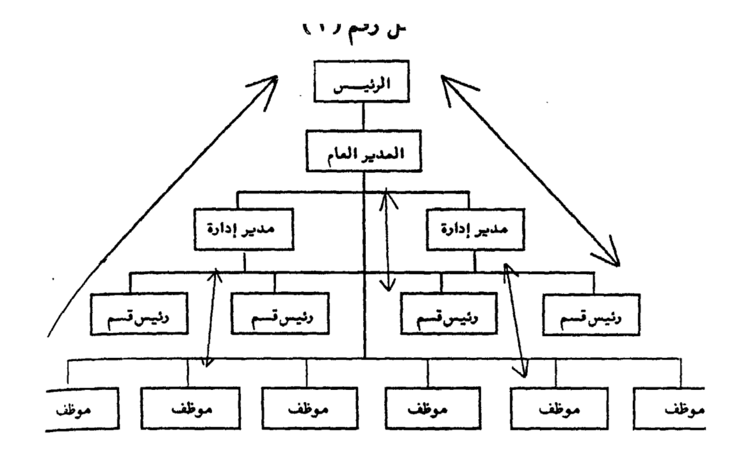
كما أنها قد تعود إلى الرئيس الإدارى نفسه إذا كان غير ديمقراطى ، يغلق أبواب المناقشة فى وجوههم ، ويتسم بالتسلط ، ويضيق بإتصالات المرؤوسين به .

ويوضح الشكل رقم (٢) صورة من هذه الإتصالات غير الرسمية التى تجرى دون التقيد بالتسلسل الوظيفى للهرم الإدارى للمنظمة .

(١) انظر بشأن هذه الاختلافات ،
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الادارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٣٧٧ - ٣٧٨

(٢) Bernard GOURNAY; Introduction de la Science Administrative, Paris 1966, L.A.C. pp: 184-185.

شكل رقم (١)



ب- التكامل بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي

إذا كان التنظيم غير الرسمي يظهر في بعض الأحيان بصورة تسيء إلى العمل في المنظمة الإدارية وتعرقل تحقيق أهدافها ، وأحيانا يمثل خطورة على المنظمة وأهدافها ، فإنه من الإنصاف القول بأنه ليس كل تنظيم غير رسمي سيئا (١) .

فكثيرا ما ينشأ هذا التنظيم بشكل غير متعارض مع أهداف المنظمة بل ومتوافق مع هذه الأهداف .

ولهذا ، فإن الإتجاه الحديث في الإدارة العامة لا ينظر بقلق إلى التنظيم غير الرسمي ويعتبره مكتمل للتنظيم الرسمي في جوانب عديدة ، وهذا يحقق صالح المنظمة ويساعد على تحقيق أهدافها .

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية على خليل ، السلوك الادارى ، المرجع السابق ، ص : ٧٥ .

كما ينظر هذا الإتجاه إلى التنظيم غير الرسمى كمرآة عاكسة لعيوب التنظيم الرسمى ومعوقات تطبيقه ، بحيث يستفاد منه فى معالجة هذه العيوب ، والقضاء على هذه المعوقات عن طريق إعادة التنظيم .

كما أنه يوجد فى كل تنظيم رسمى مكان للحياة غير الرسمية للأفراد والجماعات بشكل يكمل النشاط الرسمى ، ويجعل كلا التنظيمين معتمدا على الآخر (١) .

كذلك ، فإن الرئيس الإدارى قد يستخدم السلطة غير الرسمية بجانب سلطته الرسمية الوظيفية فى تنفيذ كثير من القرارات التى تتطلب السرعة فى الإنجاز (٢) .

وأخيرا ، يتعين على قيادة المنظمة أن تعترف بالدور الذى يؤديه أعضاء التنظيم غير الرسمى ، عن طريق تعيين الأكفاء منهم فى المناصب المناسبة لهم عند خلوها ، أو إشراكهم فى عضوية اللجان الرسمية التى تشكلها المنظمة (٣) .

وبذلك ، يتضح لنا مما سبق ان التنظيم غير الرسمى قد لا يكون متناقضا بالضرورة مع التنظيم الرسمى ، بل انه من الممكن أن يكمله ، وأن يكون عونا له فى سبيل انجاز أهدافالمنظمة .

---

(١) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الادارة العامة ،المرجع السابق ، ص : ٣٦٤ .
(٢) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الادارى ، المرجع السابق ، ص : ٧٦ .
(٣) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الادارة العامة ، المرجع سالف الذكر ، ص : ٣٦٤ .

المبحث الرابع
الحوافز المادية والدوافع المعنوية

تلعب الحوافز Icentives والدوافع Motives دورا بالغ الأهمية فى الحياة الإنسانية للعاملين فى المنظمات الإدارية .

ويستخدم فقهاء الإدارة العامة وأساتذة علم الإجتماع وعلم النفس الصناعى اصطلاحى الحافز والدافع كمترادفين ، سواء بالنسبة للحوافز المادية أو غير المادية ذات الطابع المعنوى .

وفى الحقيقة ، يصعب وضع حد فاصل بين النوعين ، لأنه إذا كان الأجر أو المرتب وملحقاته يعتبر حافزا ماديا يحقق الأمن الإقتصادى للعاملين ، فإنه فى النهاية يحقق لهم الأمن والإطمئنان النفسى .

وإذا كانت المكافأة التشجيعية تعبر عن التقدير المعنوى لمن يقوم بعمل متميز ، فإنها تعود عليه بعائد مالى فى نفس الوقت .

وسوف نعرض لدراسة هذه الحوافز والدوافع على أساس تقسيمها إلى حوافز مادية يغلب عليها الطابع المادى ، وأخرى معنوية يبرز فيها الجانب المعنوى بشكل واضح .
وسيكون ذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول
الحوافز المادية

تتضمن الحوافز المادية كل ما يعود على العاملين فى المنظمة بعائد مادى ، سواء بطريق مباشر كالأجور ، والمرتبات ، والعلاوات ، والمعاش ، والتعويض عن الأضرار ، والمكافآت ، والمشاركة فى

الأربــاح . أو بطريق غير مباشـر كتوفيــر وسائل نقل العامليــن ، أو تقديم وجبات غذائية بأثمان زهيدة ، أو إنشاء دور حضانة لأطفالهــم .

وتشبع هذه الحوافز المادية الإحتياجات الأساسيــة للحياة الإنسانيــة للعامليــن من طعام وكساء ، ومسكن ، وعلاج ، وغير ذلك من الحاجات البشريــة .

وهذه الحاجات الأساسيــة يطلق عليها بعض أساتذة علم النفس الحاجات الفسيولوجيــة الأساسيــة ، ويضعونها على رأس قائمة تتكون من خمسة أنواع من الحاجات الإنسانيــة (١) .

أما الأنواع الأربعة الأخرى فتدخل في طائفة الحاجات المعنوية كما سنرى .

وسوف نتنــاول فيمـا يلى الراتب أو الأجـر وملحقاتـه من جهة والحوافز المادية الأخرى من جهة أخرى .

أولاً
الأجـر وملحقاتـه

يأتى الأجر أو الراتب العادل بطبيعة الحال فى أول الحوافز المادية للعاملين فى المنظمات الإدارية ، وتختلف طرق تحديده من منظمة إلى أخرى .

فقد يتم تحديد الأجر على قدر العمل أو الإنتاج ، وقد تتحدد قيمته على أساس الوقت الذى يستغرقه العمل .

(١) حدد الأستــاذ ماسلو هذه الأنواع الخمسة فى كتابــه ،
A.H. MASLOW; Theory of Human Motivation, New York, 1946, pp : 22 - 48.

كما يمكن تحديد الأجر على أساس الأقدمية فى العمل ، أو على أساس الحاجة .

فبالنسبة للطريقة الأولى ، فإنها تساعد على بذل أقصى طاقة لدى العاملين لتحقيق أعلى انتاج ممكن ، ولكن ذلك ليس مؤكدا . إذ قد يعمد العمال إلى وضع سقف معين للإنتاج حتى لا يضار زملائهم .

كما أن هذه الطريقة لا تناسب كبار السن الذين يقل انتاجهم بشكل واضح عن الآخرين .

وتجد الطريقة الثانية ترحيبا من كبار السن أو العاملين ذوو الخبرة المحدودة ، إذ أنها تضمن حضور العاملين خلال ساعات محددة ، ولكنها لا تساعد على رفع الكفاءة الإنتاجية .

أما الطريقة الثالثة ، فإنها وإن كانت تراعى الخبرة ومدة الخدمة ، وهذا يكون فى صالح كبار السن من العاملين ، إلا أنها لا تجذب من هم فى سن الشباب الذين يريدون العمل فى ظل نظام يقدر الطاقة والقدرة على الإنتاج .

وأخيرا ، فإن ربط الأجر بالحاجة لا يشجع على الإبتكار ، ولا يصلح كباعث لزيادة الطاقة فى العمل وبالتالى زيادة الإنتاج .

ولهذا ، فإن المنظمات الإدارية تلجأ فى الوقت الحاضر إلى طريقة معينة لتلافى العيوب التى تنشأ عن الطرق السابقة ، وذلك بتحديد راتب أو أجر أساسى للعاملين المتساوين فى نوع العمل ، ثم يدفع أجر اضافى لكل من يزيد عمله أو انتاجه عن مستوى معين . (١)

---

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الادارى ، المرجع السابق ، ص : ١٦٠ وما بعدها .

ولكى يتحقق رضاء العاملين عن اجورهم وملحقاتهم التى تمثل دخولهم يتعين أن تتحقق فيه الشروط الآتية ،

١ - العدالة النسبية ، بحيث لا يختلف الأجر الذى يعطى لوظيفة عن الأخرى ، إلا إذا كان هناك ما يبرر ذلك .

٢ - زيادة الدخل الإجمالى الذى يحصلون عليه كلما زاد الجهد الذى يبذلونه . .

٣ - زيادة الدخل الإجمالى الذى يحصلون عليه كلما زادت مدة خدمتهم فى العمل ، وكذلك كلما زادت أعباؤهم العائلية .

٤ - زيادة الدخل الإجمالى لهم مع كل زيادة للدخل الصافى الذى تحققه المنظمة (١) .

ثانيا
الحوافز المادية الأخرى

توجد حوافز مادية مباشرة أخرى بالإضافة إلى الأجر وملحقاته ، تتمثل فى المعاش ، والتعويض عن إصابة العمل ، والبدلات ، وإشراك العاملين فى الأرباح .

وتحرص المنظمات الإنتاجية على إشراك العاملين فى الأرباح عن طريق توزيع جزء من أرباحها السنوية الصافية ، لكى تشعرهم بتقديرها لجهودهم التى ساهمت فى تحقيق هذه الأرباح .

وترمى هذه المنظمات من وراء إشراك العاملين فى أرباحها إلى تحقيق عدة أهداف يتجلى أهمها فى اقناع العاملين فيها بأن زيادة دخولهم يتحقق عن طريق زيادة الأرباح السنوية الصافية للمنظمة ، ولذلك يتعين عليهم بذل أقصى ما لديهم من جهد وطاقة لتحقيق هذه الزيادة ، هذا من ناحية .

(١) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، بدون تاريخ ، ص : ٤٧٧ - ٤٧٨ .

ومن ناحية أخرى ، تستهدف المنظمات الإنتاجية من إشراك العاملين فى الأرباح إلى تنمية الوعى لديهم ، لكى يشعر كل واحد منهم أن جهوده تساهم فى زيادة دخله ودخل الآخرين كذلك .

وبذلك ، يدرك كل منهم ضرورة العمل لخدمة الجماعة ، وتحقيق مصالحها المشتركة ، بجوار تحقيق مصلحته الخاصة (١) .

ويتم حساب نصيب العاملين فى الأرباح إما على أساس نسبة مئوية معينة من صافى الربح الذى تحققه المنظمة ، أو على أساس نسبة مئوية من المرتبات تخصم من صافى الربح (٢) .

المطلب الثانى
الدوافع المعنوية

اهتم رواد الحركة الإنسانية بالدوافع المعنوية للعاملين ، حيث أوضح شيستر بارنارد أن الرئيس الإدارى اليقظ هو الذى يستخدم الدوافع الإيجابية للحصول على أحسن مجهودات موظفيه ، ولا يوقع العقوبات إلا فى سبيل المحافظة على النظام .

وبين أن هناك أنواعا عديدة من الدوافع التى تؤدى إلى بذل الجهد الممتاز تشمل الدوافع الشخصية المادية ، والشخصية غير المادية (كفرصة الترقى مثلا) ، والظروف الطبيعية المحببة وأفعال الخير المثالية ، وكذلك الدوافع الإدارية المتمثلة فى تآلف الجماعة وجاذبيتها ومواءمة الظروف فى التنظيم ، وإعطاء الفرصة لزيادة المساهمة فى أعمال المنظمة .

---

(١) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص : ٤٧٩ - ٤٨٠ .
(٢) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٤٨٠ .

ولا تمثل المكافآت المالية إلا مركزا منخفضا في قائمة الدوافع ، ويعتبر أنها استنفدت أقصى فائدتها إلا في حالة قلة من الأفراد يعيشون على مستوى الكفاف .

ويحدد بارنارد الدوافع الشخصية غير المادية في إعطاء الفرصة للحصول على الإمتياز والمكانة والسلطة ، والإتصاف بالنجاح ، والإحترام الذاتي ، وهذه هي التي لها الوزن الأكبر . وأيضا التفاخر بالمهارة الحرفية ، والتوازن مع الجماعة ، والإحساس بالتفاني في الجماعة (١) .

وساهم أوردواى تيد في هذا المجال في كتابه " فن الإدارة " الذى أشرنا إليه سلفا ، حيث بين أن للعناصر الإنسانية نوعان من الإهتمام ، داخلى يتمثل في التوحد أو الذاتية في التصوخارجي يظهر في ربط الذات بما يحيط بها بنجاح . وأوضح تيد أن المبدأالأساسي الذى يحكم ذلك ، هو أن الفرد يسعى للحصول على الرضا في اتجاهين في وقت واحد ، داخلى وخارجي ، وأن الإختيار والموازنة بين هذين الإتجاهين يختلفان من شخص إلى آخر .(٢)

وبعد ذلك جاء إبراهام ماسلوA. H. MASLOWأستاذ علم النفس ليضع القائمة الشهيرة بالحاجات الإنسانية الأساسية التى تعتبر حوافز ودوافع جوهرية للعاملين على النحو التالى ،

١ - الحاجات الفسيولوجية . Physiological needs.

٢ - الحاجة إلى الأمان . Saftey need.

٣ - الحاجة إلى الإنتماء . Belongingness need.

٤ - الحاجة إلى الإحترام . Esteem need.

٥ - الحاجة إلى تحقيق الذات . Self actualization need.

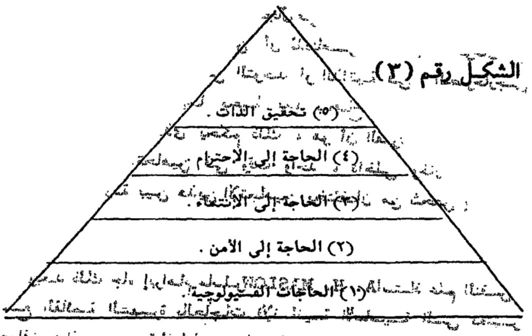
---

(١) مارشال ديموك،وجلاديز ديموك،ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٥٢ - ٥٥٣ .

(٢) مارشال ديموك وزميلاه ، ذات المرجع السابق ، ص : ٤٥٣ - ٤٥٤ .

اشباعها فتخرج من نطاق الدوافع ، هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ، تتدرج حاجات الإنسان تدرجا هرميا على النحو السابق ذكره ، فيبدأ الإنسان بالنوع الأول من الحاجات فإذا ما تم اشباعها تظهر الحاجات الأخرى التى لم يتم إشباعها وتؤثر فى سلوكه ، وهذا ما يوضحه الشكل رقم (٣) .



الشكل رقم (٣)

ويترتب على ذلك أن إشباع الحاجات لا يتم إلا وفقا لترتيبها فى التدرج الهرمى ، ولا يحدث أن يقفز الإنسان من الحاجات الفسيولوجية إلى الحاجة إلى تحقيق الذات بدون إشباع الحاجات الأخرى السابقة فى الترتيب ، وهى الحاجة إلى الأمن ، والانتماء ، والاحترام (١) .

---

(١) بشأن نظرية ماسلو فى الدوافع المرتكزة إلى الحاجات الأساسية للإنسان راجع ، الدكتور محمد على شهيب ، السلوك الإنسانى فى التنظيم ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة سنة ١٩٧٥ ، ص : ١٤٤ وما بعدها .

وانظر كذلك ، الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الادارى ، المرجع السابق ، ص : ١٥٢ وما بعدها .

ويوضح أساتذة الإدارة العامة المهمتين بدراسة الدوافع المعنوية أن هذه الدوافع تؤدى إلى ارتفاع الروح المعنوية للعاملين بشكل كبير نتيجة رضائهم عن أعمالهم ، بحيث تؤدى فى النهاية إلى نجاح المنظمة فى تحقيق أهدافها وازدهارها (١) .

ويتجلى ارتفاع الروح المعنوية فى عدة مظاهر منها ،

١ - اختفاء الصراع بين العاملين .

٢ - تماسك العاملين فى تحقيق هدفمشترك .

٣ - قدرة الأفراد على مواجهة المشاكل والأزمات والتكيف مع الظروف المتغيرة .

٤ - زيادة الإنتاج وارتفاع جودته .

٥ - قلة التغيب عن العمل أو التأخير عن مواعيد الحضور .

٦ - إنخفاض معدل الحوادث .

٧ - إنخفاض معدل الشكاوى والتظلمات (٢) .

وهناك عدة تقسيمات أخري لحاجات الإنسان ، منها تقسيم الأستاذ واتكو الذى يقترب من تقسيم ما سلو السابق ، ويتضمن الحاجات التالية ،

١ - الحاجات الطبيعية .

٢ - الحاجة إلى الأمان .

٣ - الحاجة إلى التملك والحب .

٤ - الحاجة إلى الإحترام .

٥ - الحاجة إلى الشعور بانه شخص مسئول فى المجتمع (٣) .

---

(١) راجع الفصل السابع والعشرون من كتاب الادارة العامة لمارشال ديموك وجلاديز ديموك ولويس كوينج السابق الاشارة إليه ، المعنون ب : الدافع والروح المعنوية ، ص : ٥٢٨ وما بعدها .

ويعرف الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا الروح المعنوية بانها ، الحالة النفسية والذهنية التي تعبر عن نفسها بالولاء للمنظمة والاخلاص فى العمل ، والحماسة والتعاون . راجع مؤلفهما ؛ أصول الادارة العامة ، السابق ذكره ، ص : ٦٣٣ .

(٢) الدكتور عادل حسن ، العلاقات الانسانية وإدارة الأفراد ، المرجع السابق ، ص : ١٦٧ .

(٣) الدكتور عادل حسن ، العلاقات الانسانية وإدارة الأفراد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٧٤

وتوجد كذلك نظرية فردريك هيرزبرج F. HERZBERG الخاصة بالعوامل الدافعة Motivation والعوامل الوقائية Hygiene (١).

وقد حدد هيرزبرج العوامل الدافعة على النحو التالى ، (٢).

١ - الإعتراف .	Recognition.
٢ - الإنجاز .	Achievement.
٣ - التقدم .	Advancement.
٤ - العمل نفسه .	The work it self.
٥ - المسئولية .	Responsibility.
٦ - التطور الشخصى .	Personal growth.

وسوف نعرض بإيجاز الحاجات الأربع التى تمثل الدوافع المعنوية فى تقسيم ماسلو السابق عرضه ، وهى ، الحاجة إلى الأمن ، والحاجة إلى الإنتماء ، والحاجة إلى الإحترام ، وتحقيق الذات .

أولا
الحاجة إلى الأمن

تعتبر الحاجة إلى الأمن والإستقرار فى العمل الوظيفى ، والإطمئنان إلى المستقبل أهم الحاجات المعنوية للعاملين فى المنظمات الإدارية المختلفة .

(١) شرح هيرزبرج هذه النظرية فى مؤلف مشترك مع زميلاه هو،

F. HERZBERG & B. MAUSNER, and SYNDERMAN, the motivation to work, New York, Jhon Wiley & Sons, 1959.

(٢) راجع فى شرح هذه النظرية ، الدكتور محمد على شهيب ، السلوك الانسانى فى التنظيم ، المرجع السابق ، ص : ١٥١ وما بعدها والدكتور مهدى حسن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٥٦ وما بعدها .

وتتنوع العوامل التى توفر الشعور بالأمن ، منها الأجر وملحقاته الذى يوفر الأمن الإقتصادى وبالتالى الإطمئنان النفسى ، والحماية من مخاطر العمل الغير متوقعة التى توفر له الأمن النفسى

وكذلك الإطمئنان من ناحية الحصول على الحق فى الترقية Promotion على قدم المساواة مع الأخرين والحصول على الإجازة الناسبة من العمل ، وعدم الفصل التعسفى من العمل ، وإمكانية استخدام حق الدفاع عند اتخاذ إجراءات تاديبية (١) .

كما يحتاج الموظف إلى معرفة نطاق عمله وحدود سلطته ومسئوليته حتى يعمل فى هدوء واطمئنان ، ويؤدى واجباته على النحو المطلوب دون خروج على نطاق وظيفته أو خوف من المسئولية

ويمثل الرئيس مصدر اطمئنان كبير للموظف ، الذى يلتجأ إليه طالبا الراى والمشورة ، ويعرض عليه ما قد يقابله من مشاكل لياخذ منه النصح والتوجيه نحو تحقيق اهداف المنظمة (٢) .

ثانيا
الحاجة إلى الإنتماء

يحتاج كل من يعمل فى منظمة إدارية إلى الشعور بأنه ينتمى إلى الجماعة التى تكون هذه المنظمة ، وان له كيانا ذاتيا داخل هذه الجماعة ، وانها تقدر وجوده بينها .

هذا الإحساس بالإنتماء ينعكس على سلوك العاملين فى المنظمة ، ويظهر فى مدى حماسهم لعملهم واقبالهم على الإنجاز والعمل بروح

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة : المرجع السابق ، ص : ٥١٦ .
(٢) انظر فى هذا المعنى . الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٦٣٨ .

الفريق Team Work وفى سعيهم إلى تحقيق الأهداف المنشودة لمنظمتهم .

ويبرز هذا الشعور بالإنتماء أيضا فى علاقات العاملين ببعضهم كزملاء ، حيث تكون علاقات طيبة فى مجملها ، يسودها التفاهم والمودة ، ويغلفها مناخ من الثقة والإطمئنان (١) .

ثالثا
الحاجة إلى الإحترام وتحقيق الذات

مما لا شك فيه أن شعور الموظف أو العامل بإحترام الجميع له وتقديرهم لشخصه وعمله ، يوفر له اشباعا هاما لحاجته إلى الإحترام وتحقيق الذات ، ويمثل دافعا قويا نحو المزيد من العمل والإنجاز .

وتوجد وسائل عديدة يمكن بها منح الشعور بالإحترام وتحقيق الذات للعاملين فى المنظمات الإدارية المختلفة .

ويأتى تقدير التفوق والإعتراف بالتميز فى العمل فى مقدمة هذه الوسائل ، حيث تؤدى إلى دفع العاملين إلى العمل بروح معنوية عالية ، وإيجاد المنافسة بينهم فى الإنجاز ، والتسابق فى الخلق والإبتكار .

ويتم ذلك عن طريق العلاوات الإستثنائية ، والمكافآت التشجيعية ، وجوائز التقدير ، وأنواط الجدارة ، ولوحات الشرف ، والاجازات الإستثنائية . (٢)

---

(١) انظر فى هذا المعنى ، الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، ذات المرجع السابق ، ص : ٦٣٨ .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ،ص : ٥١٧ .

كما يتحقق ذلك التقدير بواسطة منح كؤوس الإنتاج ، والبعثات الدراسية ، والرحلات الترفيهية ، والتدريب ، والترقيات الإستثنائية (١) .

المبحث الخامس
الرقابة على العاملين

لا جدال فى ضرورة وجود رقابة فعالة فى كل منظمة إدارية لكى تنجح فى الوصول إلى انجاز أهدافها التى تعمل من أجلها ، وحتى يسود الإطمئنان ويرسخ الإعتقاد فى أذهان العاملين بأن قيادة المنظمة تعمل على إثابة كل مجد فى عمله متميز فى إنجازه ، ومجازاة من يسئ إليه أو يهمل فى أدائه .

إذ أن الغاية الأساسية للرقابة تتجسد فى الكشف عن المخالفات القانونية والأخطاء الفنية ، أو القصور فى الأداء ، أو الإهمال فى الإنجاز ، لكى تعمل قيادة المنظمة على تصحيح ما وقع من أخطاء ، وتقويم ما حدث من إنحراف ، والعمل على تجنب وقوعها فى المستقبل بالقضاء على أسبابها ، وتوجيه العاملين إلى تحسين أدائهم لأعمالهم .

ولهذا ، فإن للرقابة اليوم أهمية كبيرة فى العملية الإدارية بجميع عناصرها من تخطيط ، وتنسيق ، واتخاذ القرارات ، وكذلك الإتصالات (٢) .

ولكن ما هو معنى الرقابة ؟ وبالأحرى ما هو تعريفها ؟

---

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الادارى ، المرجع السابق ، ص : ١٥٧ .

(٢) راجع بشأن أثر كفاءة نظام الاتصالات فى المنظمة على نجاح الرقابة ، الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الادارة ، المرجع السابق ، ص : ٦٣٠ وما بعدها .

يعرف عالم الإدارة العامة الفرنسي هنرى فايول الرقابة بإعتبارها العنصر الخامس والأخير فى العملية الإدارية بأنها " التحقق من أن كل شئ قد تم طبقا للخطة التى اختيرت والأوامر التى أعطيت ، والمبادئ التى أرسيت ، بقصد توضيح الأخطاء والإنحرافات حتى يمكن تصحيحها ، وتجنب الوقوع فيها مرة أخرى " (١) .

ويعرفها الأستاذ مارشال ديموك بأنها " الوسيلة التى تستطيع بها الرئاسة الإدارية أن تحدد هل الأهداف قد تحققت بكفاية وفى الوقت المحدد " (٢) .

بينما يحدد الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن معنى الرقابة فى أنها " عملية الكشف عن الإنحرافات أيا كان موقعها ، سواء فى ذلك الإنحرافات عما يجب إنجازه ، أن الإنحرافات عن الإجراءات ، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم ، حتى تصحح ، وحتى لا تظهر مرة أخرى فى المستقبل (٣) . .

وبذلك نستطيع أن نحدد معنى الرقابة بأنها " التأكد من تنفيذ أهداف الخطة بأعلى كفاية ممكنة ، ومن صحة ومشروعية الأعمال الإدارية لتصحيح الأخطاء وتقويم الإنحرافات " .

وتتنوع الرقابة على الإدارة العامة إلى رقابة خارجية ، وأخرى داخلية ذاتية . والرقابة الذاتية هى " التى تقوم بها الإدارة العامة بنفسها ، أو تتولاها إما بأجهزتها المتخصصة ، أو بما تصنعه من نظام يكفل مراجعة الخطوات أولا فأولا بحيث يمكن فى كل خطوة

---

(١) H. FAYOL; Administrative Industrielle et Générale, op.cit. P. 113.

(٢) مارشال ديموك وجلاديز ديموك ولويس كوينج ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٩٨ .

(٣) الدكتور عبد الفتاح حسن ، مبادئ الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٢ ، ص : ٢٧٥ .

تصحيح المسار ، أو تدارك الخطأ ، أو تجنب الخروج على الأهداف " (١) .

وسوف ندرس مراحل الرقابة من جهة ووسائل الرقابة من جهة ثانية وأخيرا مواصفات النظام الرقابي الفعال .
وذلك في المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول
مراحل الرقابة

توجد ثلاث مراحل أساسية لعملية الرقابة تتم بالتتابع هي :

- تحديد معايير الأداء .
- قياس الأداء .
- كشف أسباب انحراف نتائج الأداء عن المعايير ومعالجتها .

أولاً
معايير الأداء

تبدأ مراحل الرقابة بوضع مستويات أو معدلات الأداء وهي المعايير التي يتم على أساسها قياس إنجازات العاملين في المنظمة الإدارية .

وتتضمن هذه المعايير وحدات عمل لقياس كمية العمل ومستواه ، والزمن الذي يلزم لأدائه ، فهي محددة على أساس الكم والنوع والزمن .

---

(١) الدكتور أحمد السيد عوضين ، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، سنة ١٩٨٩ ، ص ٣ - ٤ ، وكان صاحب البحث عضوا في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة .

ويعرفها البعض بأنها " عملية أو جزء من عملية لا تقبل التقسيم إلى أجزاء أصغر في التطبيق تحت ظروف الأداء السائدة " (١) .

وتقوم المنظمات الإدارية بتحديد وحدات عمل لقياس الأعمال المختلفة لكي تكون معدلات لتقييم أداء العاملين بها .

ومن الطبيعي أن تختلف هذه المعدلات من منظمة إدارية إلى أخرى ، تبعا لنوع النشاط الذي تباشره كل منها ، ووفقا لطبيعة الأهداف التي تريد تحقيقها .

ونظرا لأن الهدف من معدلات الأداء هو قياس نتائج الأعمال التي يتم انجازها على أساسها ، فمن الضروري أن تكون هذه المعدلات واضحة وقابلة للتطبيق بسهولة ويسر حتى تنطبق عليها الصفة المعيارية .

ولهذا ، فإن وضع هذه المعايير يتم بسهولة في مجال إدارة الأعمال التي يغلب عليها الطابع الصناعي والتجاري ، ولكنه يتسم بالصعوبة في نطاق الإدارة العامة ، حيث يصعب تقييم نشاط العديد من الإدارات الحكومية لمعرفة مدى تحقيق هذا النشاط لأهدافه ، خاصة وأن معظم هذه الأنشطة تقوم بتقديم الخدمات (٢) .

فإذا أردنا وضع معدلات لقياس أعمال وزارة الداخلية - على سبيل المثال - فكيف يتم قياس عمل رجال الشرطة في حماية المواطنين ؟

(١) مارشال ديموك وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٠٣ - ٥٠٤ .

(٢) بشأن صعوبة وضع معايير للأداء في الإدارات الحكومية ومحاولة التغلب عليها ، راجع ، الدكتور حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة ، القاهرة ، ١٩٧٩ - ١٩٨٠ ، ص : ١٥٣ ؛ الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٠٠ وما بعدها .

وما هى وحدة القياس أو معدل الأداء ؟ وما هى المعايير الموضوعية التى يمكن تطبيقها لمعرفة مدى تحقيق هذه الحماية ؟ (١) .

ورغم هذه الصعوبات ، فقد استمرت محاولات إخضاع أنشطة الإدارات الحكومية لأعمال القياس حتى تحقق النجاح فى وضع وتطبيق معايير للقياس فى مجالات متنوعة من أعمال الإدارة العامة ، على غرار المعايير التى وضعت فى منظمات إدارة الأعمال الصناعية والتجارية .

فلقد وضعت مقاييس لكفاية الأداء لكثير من الإدارات الحكومية فى الولايات المتحدة الأمريكية على مستوى الخدمة البلدية فى أعمال الشرطة ، والحريق ، والتعليم ، والخدمة المكتبية ، والأشغال العامة .

كما حدث تطور بارز على المستوى الفيدرالى ساعد على تحقيقه نشوء ما يسمى بميزانية الأداء ، مما أدى إلى تطوير عدد من وحدات القياس لأعمال الهيئات العامة الناجحة (٢) .

ثانيا
قياس الأداء

تأتى المرحلة الثانية المتمثلة فى قياس الأداء ، عقب الإنتهاء من وضع معايير الأداء فى المرحلة الأولى .

ويقصد بقياس الأداء ، مقارنة الأعمال والإنجازات التى تم القيام بها بمعدلات الأداء المحددة من قبل ، من أجل معرفة مستوى

(١) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، الدار المصرية الحديثة بالإسكندرية ، سنة ١٩٨١ ، ص : ٣٢١ .
(٢) راجع فى ذلك : مارشال ديموك وجلاديز ديموك ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٠٥ - ٥٠٦ .

إنجاز هذه الأعمال من حيث الكم والنوع والزمن الذى استغرقته ، أى إجراء تقييم موضوعى للأعمال .

وينتج عن هذه المرحلة معرفة مدى مطابقة الأعمال المنجزة لمعدلات الأداء ، ومدى الإختلاف بينهما .

وتتوقف دقة النتائج المستخلصة من المقارنة السابقة ، وصحة التقييم للأعمال والمنجزات على المرحلة السابقة ، أى على مدى سهولة ووضوح معايير الأداء التى تم تحديدها فى المرحلة الأولى .

ولهذا ، فإنه يتعين على الرؤساء الإداريين أن يأخذوا بعض تقارير الأداء المقدمة إليهم بالحيطة والحذر ، وألا يفترضوا فيها الدقة المتناهية (١) .

ثالثاً
كشف أسباب الإنحراف ومعالجتها

يترتب على إنجاز المرحلة الثانية المتمثلة فى قياس الأداء وتقييم الأعمال معرفة الفرق بين مستوى الأعمال التى أنجزت ومعدلات الأداء التى حددت . ومن هنا تبدأ المرحلة الثالثة كنتيجة طبيعية لما سبق ، وتتضمن خطوتين متتاليتين ؛ تتمثل الخطوة الأولى فى الكشف عن درجة الإنحراف ، أو المخالفة بين الأعمال المنجزة والمعدلات المحددة ، وأسباب هذا الإنحراف .

إذ يتعين على سلطة الرقابة المختصة فى المنظمة الإدارية أن تكشف عن الإنحرافات والمخالفات التى أدت إلى عدم مطابقة الأعمال والإنجازات لمعدلات الأداء ، من ناحية .

(١) الدكتور مهدى حسن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، بالمرجع السابق ، ص : ٢٠٦ - ٢٠٧ .

وأن تحدد - من ناحية اخرى - اسباب وقوع هذه الإنحرافات وتلك المخالفات ، وتحليل دوافعها ، وتحليل العوامل التى ساعدت على حدوثها ، حتى يمكن علاجها (١) .

أما الخطوة الثانية ، فتكون معالجة أسباب الإنحراف والقصور الذى وقع ، وتصحيح الأخطاء والمخالفات التى اكتشفت ، وإصلاح العيوب وإزالة العوامل التى ادت إلى حدوثها .

وهذا هو الإتجاه الحديث فى الرقابة ، الذى ادى إلى تطورها وتحويلها من مفهوم الضبط والمنع والإتجاه السلبى ، إلى الرقابة الإيجابية البناءة التى لا تقف عند مجرد اكتشاف الأخطاء أو الإنحرافات التى حدثت ، وإنما البحث عن أسبابها وكيفية تجنب وقوعها فى المستقبل ، وتوجيه القائمين على العمل إلى أفضل الطرق لأداء الأعمال (٢) .

وهكذا ، فإنه بناء على النتائج التى تبرزها المرحلة الثالثة والأخيرة من مراحل الرقابة تتحرك القيادة الإدارية لإتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح مسار العمل فى المنظمة ، واقتلاع جذور الإنحرافات ، وإزالة أسباب المخالفات .

فقد تؤدى هذه النتائج إلى إجراء عملية إعادة التنظيم فى المنظمة ، أو إجراء تعديلات أساسية فى شبكة الإتصالات بالمنظمة ، أو تبنى وسائل أخرى للتنسيق بين إدارتها .

(١) الدكتور محمدرفعت عبد الوهاب ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٢٥ .
(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٩ .

ويبرز الجانب الإنساني في هذه المرحلة من الرقابة في مكافأة العاملين الممتازين ومنحهم ما يستحقونه من تقدير وتكريم ، وإنزال العقاب على كل من يقصر في أداء الواجب أو يهمل في عمله . وذلك حتى يتضح للجميع أن الرقابة تهدف إلى إثابة المجتهد في نفس الوقت الذى تعاقب فيه المسئ ، أى عدالة الرقابة .

المطلب الثاني
وسائل الرقابة

توجد عدة وسائل للرقابة على العاملين في المنظمات العامة الإدارية ، يتجلى أهمها في الميزانيات التقديرية من جهة ، والتقارير من جهة ثانية ،والتفتيش وأخيرا ، الملاحظة .

أولا
الميزانيات التقديرية

تعتبر الميزانية التقديرية أقدم الوسائل الرقابية ، حيث تعبر الأرقام عن النفقات والإيرادات المتوقعة لفترة زمنية مستقبلية ، وتتيح الفرصة للتعرف على أبواب الإنفاق ومصادر الإيرادات (١) .

وتعد الميزانية التقديرية أداة للتخطيط من ناحية ، وللرقابة من ناحية أخرى .

إذ تستخدم الميزانية التقديرية في المساعدة على إجراء المقارنة والقياس بين الأهداف المحددة والأعمال التى تمت لمعرفة مقدار ما تحقق ،وتقييم ما تم من انجاز .

(١) الدكتور مهدى حسن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتي ، مبادئ الادارة ، المرجع السابق ، ص : ٢٠٩ .

وتفرض الميزانية - كأداة للرقابة - حدودا معينة للإ نفاق فإذا ما اضطر الإدارى إلى تخطى مخصصات الميزانية فيتعين عليه أن يقدم مبررات قوية لكى يطلب إعتمادات إضافية .

وفى هذه الحالة سوف يتعرض للإنتقاد لعدم الدقة فى التنبؤات وفى التخطيط الضعيف .

كما أنه سوف يتعرض للإنتقاد كذلك إذا لم يتمكن من صرف كل المخصصات المقررة فى الميزانية ، على أساس القصور فى العمل والفشل فى صرف الموارد المخصصة فى الميزانية (١) .

ثانيا
التقارير

تستعمل التقارير كوسيلة فعالة للرقابة على انجازات العاملين فى المنظمات الإدارية ، حيث تستطيع القيادة الإطلاع على كيفية إنجاز الأعمال طبقا للخطط المحددة ، والسياسات الموضوعة ، ومعرفة المستوى الفعلى لأداء العاملين .

وتساعد التقارير على تحقيق التنسيق بين الإدارات المختلفة للمنظمة ، كما أنها وسيلة هامة للإتصال ونقل البيانات والمعلومات (٢) .

ويتعين أن تقدم التقارير إلى رؤساء الوحدات والإدارات والأقسام حتى يتم وضعها أمام القيادة العليا للمنظمة بصفة منتظمة ، لكى تستطيع الأخيرة رؤية سير العمل بوضوح ، وتقدير مدى تطابقه مع

(١) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٠٩ .
(٢) الدكتور أحمد رشيد ،نظرية الإدارة العامة ،ص : ٦٢٩ .

خطة المنظمة ، ومعرفة درجة التحسن فى أداء العاملين ، ومعالجة ما تكشف عنه التقارير من عيوب وأخطاء .

ونظرا لأن التقارير الإدارية تعتبر أهم وسائل الرقابة فيجب ان تكون دقيقة فيما تتضمنه من بيانات ، وصحيحة فيما تحتوى عليه من معلومات ، وأن تكون على درجة كبيرة من الوضوح فى تحليل البيانات والمعلومات ، لكى تصل فى النهاية إلى تحديد الإستنتاجات ووضع التوصيات .

ثالثا
التفتيش

يجرى التفتيش على المصالح والوحدات والأقسام الإدارية بواسطة الإطلاع على السجلات والبيانات ، وفحص الوثائق والأوراق ، لمتابعة سير الأعمال من الناحية الموضوعية الفنية ، وكذلك من ناحية سلامة إجراءاتها (١) .

ويهدف التفتيش إلى بيان مستوى الأداء فى الأعمال ، ومدى تحقق الأهداف ، والكشف فى النهاية عما قد يكون قد حدث من انحرافات ومخالفات لتحديد المسئولين عن حدوثها .

ويأخذ التفتيش عدة أشكال . فمن حيث توقيت إجرائه قد يكون دوريا منتظما أو فجائيا ، ومن جهة مداه أو نطاقه قد يكون كليا أو جزئيا .

(١) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٢٣ .

وأخيرا ، قد ينحصر التفتيش فى الإجراءات الشكلية ، أو يتركز فى الناحية الموضوعية ، كما قد يهتم بالناحية المالية أو الفنية (١) .

رابعا
الملاحظة

تستخدم الملاحظة الشخصية كوسيلة هامة للرقابة فى الوحدات الحكومية ، خاصة فى المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم التى لا تهدف إلى الربح (٢) .

إذ يقوم الإدارى أو المشرف بملاحظة المرؤوسين الخاضعين لإشرافه من ناحية عملهم ، والطرق المستخدمة فى العمل ، والنتائج التى تم التوصل إليها .

وقد استخدمت هذه الوسيلة بنجاح فى مراجعة الحسابات ، بحيث تتضمن هذه المراجعة الجانب المالى والمحاسبى ، وأيضا طريقة الأداء ، والخطط والسياسات .

ويتعين على المراجع فى هذه الحالة أن يظهر الأخطاء ، ويبين نقاط الضعف ووجوه الإهمال ، ويقترح الحلول المناسبة بناء على ما قام به من دراسة وتحليل (٣) .

(٢) الدكتور ابراهيم درويش ، الادارة العامة فى النظرية والممارسة ، المرجع السابق ، ص : ٥٩٣ - ٥٩٤ .
(٢) الدكتور مهدى زويلف والدكتور قاسم القريوتى ، مبادئ الادارة ، المرجع السابق ، ص : ٢١٣ .

(٣) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٠٦ - ٣٠٧ .

المطلب الثالث
مواصفات النظام الرقابى الفعال

توجد مواصفات معينة يجب أن تتوافر فى أى نظام للرقابة حتى يصبح نظاما رقابيا فعالا ، قام أساتذة الإدارة العامة بتحديدها (١) .

وسوف نعرض بإيجاز لهذه المواصفات فيما يلى ؛

أولا
السهولة والوضوح

يتصف النظام الرقابى الناجح بالسهولة والبساطة والوضوح ، لكى يمكن فهمه والإستجابة لمتطلباته من جميع العاملين فى المنظمة .

إذ يجب ألا يتسم نظام الرقابة المعمول به بالتعقيد أو الغموض الذى يؤدى إلى عدم الفهم ، وبالتالى ضياع الجهد المبذول فى تطبيقه .

ثانيا
الإقتصاد فى التكاليف

يتعين أن يكون نظام الرقابة المطبق نظاما اقتصاديا قليل التكاليف حتى ينطبق عليه وصف النظام الجيد .

(١) راجع بشأن هذه المواصفات ، الدكتور حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ١٥٢ - ١٥٣ الدكتور أنور أحمد رسلان الأدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٢٤٩ وما بعدها ؛ الدكتور مهدى زويلف والدكتور قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٢٢١ وما بعدها .

فلا توجد فائدة من وضع نظام للرقابة يحتاج إلى نفقات ومجهودات كبيرة ، بالنسبة لعمليات قليلة الأهمية ، أو من أجل تطبيقه فى منظمة صغيرة الحجم (١) .

ثالثا
التوافق مع طبيعة النشاط

مما لا شك فيه أن نظام الرقابة الفعال يجب أن يتوافق ويتلاءم مع طبيعة النشاط الذى تقوم به المنظمة ، ومع ظروف ومقتضيات العمل بها .

فمن الطبيعى أن يختلف نظام الرقابة الموضوع للمسائل المالية عن نظيره المقرر للشئون التعليمية مثلا فى وزارة للتعليم .

كما أن نظام الرقابة الذى يطبق فى وزارة الداخلية يغاير النظام المتبع فى وزارة الخارجية ، حيث أن التباين والإختلاف واضحين بالنسبة النشاط فى الأولى عن الثانية .

رابعا
المرونة

يجب أن يكون نظام الرقابة مرنا حتى يمكن اعتباره نظاما فعالا.

ويقصد بالمرونة القدرة على مواجهة المتغيرات فى ظروف العمل ، والقابلية للتعديل للتواؤم مع هذه الظروف .

(١) الدكتور حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٥٢ .

وهذا يعنى بعد النظام الرقابى عن الجمود وعدم الإستجابة للظروف المتغيرة ، حتى لا يصبح عقبة كأداء فى طريق تحقيق أهداف المنظمة .

خامسا
التوقيت المناسب

لا جدال فى أن ممارسة الرقابة فى الوقت المناسب مسألة هامة لانجاح النظام الرقابى ، وحتى يتحقق الهدف من وضعه .

ومن أجل ذلك ، يتعين على القائمين على الرقابة مراعاة أهمية الوقت كعامل حاسم فى انجاح مهمتهم ، حتى يمكن تلافى العيوب ، وإصلاح الأخطاء قبل حدوث المخالفات ووقوع الإنحرافات ، أو كحد أدنى قبل تضخمها .

لأن التأخر فى اكتشاف هذه العيوب والأخطاء بعد وقوعها وإحداثها لآثارها الضارة سيكون عديم الجدوى .

سادسا
التمكين من الإصلاح

يتصف نظام الرقابة الجيد بتمكينه لسلطة الرقابة من تحديد طرق الإصلاح ، ووضع أساليب التصحيح للأخطاء والعيوب التى تم اكتشافها .

وذلك ، لأن الغاية من عملية الرقابة ليس مجرد اكتشاف الإنحرافات والمخالفات ، وإنما العمل على تقويمها ، وتلافى حدوثها فى العمل مستقبلا .

سابعـا
إشتـراك العامليـن فـى وضع نظـام الرقابـة

يتجلـي الجانب الإنسانـي فـى هذا المجال فـى وضـع نظـام الرقابـة للمنظمـة الادارية بالإتفـاق مع كل من يعينهـم الأمـر ، اى الرؤسـاء الذبن سوف يطبقونـه ، والعامليـن الذين سيطبـق عليهم النظـام لقيـاس أدائهم (١) .

إذ يجب على القيـادة الإداريـة أن تسعـى إلى إتاحة الفرصـة لجميع الذين يهتمونَ ببرنامـج الرقابـة لمناقشتــه وإبداء وجهة نظرهم فيـه ، وإنتقـاده ، حتـى يتقبلـوه عقليـا وعاطفيـا ، ويقتنعـوا بعدالـة معاييـره قبل أن يدخل مرحلة التطبيـق .

وذلك ، لأن التقبـل العـام للنظـام من جميع العامليـن أمر هام ، لا غنى عنه لتحقيـق النجاح لهذا النظـام الرقابـى ، ولكـى يقيسـوا بـه تقدمهم فـى عملهم ، ويحسنـوا من أدائهم ، ويزيـدوا من زهوهم بعملهـم (٢) .

(١) الدكتـور عبد الفتـاح حسن ، الادارة العامـة ، المرجع السـابـق ، ص : ٢٨٨ .

(٢) مارشال ديموك وجلاديـز ديموك ولويـس كوينـج ، الادارة العامـة ، المرجع السـابـق ،ص : ٥٠٢ .

خاتمة البحث

أهمية الجانب الإنسانى للإدارة العامة

استهدف هذا البحث دراسة الجوانب الإنسانية المختلفة ، وابراز أهميتها فكرا وتطبيقا ، سواء فى الإدارة العامة الإسلامية ، أو فى الإدارة العامة الحديثة ،وذلك فى فصلين متوازنيين .

ففى الفصل الأول الخاص بإنسانية الإدارة العامة الإسلامية ، أبرزنا الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية فى القرآن الكريم وفى السنة النبوية الشريفة ، وكان ذلك فى المبحث الأول .

وعرضنا فى المبحث الثانى لمساهمة الفكر الإدارى الإسلامى فى الجانب الإنسانى ، بالقاء الضوء على ما قدمه ابرز المفكرين فى هذا المضمار .

وحرصنا على بيان دور الإعتبارات الإنسانية فى اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية فى المبحث الثالث ، سواء بالنسبة للقاعدة الإسلامية العامة فى الإختيار ، أو فى كيفية اختيار هؤلاء القادة والولاة والعمال .

كما أوضحنا فى المبحث الرابع مدى ما حققته الإدارة العامة الإسلامية من رعاية لعمالها ، فى الأجور العادلة ، وفى كفالة حاجاتهم الإنسانية الأساسية .

وفى المبحث الخامس والأخير ، عالجنا كيفية مراقبة العمال ومحاسبتهم فى الإدارة العامة الإسلامية ، فى السنة النبوية الشريفة وفى عصر الخلفاء الراشدين .

أما الفصل الثانى فقد درسنا فيه الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة ، وكان ذلك فى خمسة مباحث كذلك .

فعرضنا فى المبحث الأول لما قدمه رواد الحركة الإنسانية من أفكار ومبادئ كانت بمثابة الأساس الذى شيدت عليه الجوانب الإنسانية فى الإدارة العامة الحديثة .

وأوضحنا بعد ذلك أثر الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية سواء بالنسبة لتحديد مفهوم القيادة الإدارية ، أو فى القيادة الديمقراطية .

وخصصنا المبحث الثالث للبحث فى موضوع التنظيم غير الرسمى ، بإعتبار أنه يجسد العلاقات الإنسانية التى تقوم خارج نطاق التنظيم الرسمى ، من حيث تحديد ماهيته وأشكاله ، وبيان مصادره ، والقاء الضوء على أهميته وعلاقته بالتنظيم الرسمى .

وعالجنا فى المبحث الرابع موضوع الحوافز المادية والدوافع المعنوية التى تتمثل أساسا فى الحاجة إلى أجر عادل وتعويضات مادية ومعاش يضمن مستقبل الحياة ماديا ، والحاجة إلى الأمن والإنتماء والإحترام وتحقيق الذات معنويا .

وخصصنا المبحث الخامس والأخير لدراسة الرقابة على العاملين من الناحية الإنسانية ، حيث عرضنا لمراحل الرقابة المختلفة ، ثم لوسائل الرقابة ، وأخيرا ، حددنا مواصفات النظام الرقابى الفعال الذى يكشف عن العيوب ويعالجها ، ويبين أخطاء العاملين ويصححها .

.. وفى كل ما تقدم من موضوعات كان اهتمامنا منصبا على إبراز الإعتبارات الإ نسانية ، والجانب الإنسانى فى الإدارة العامة وماله من أثر على العمل وتحقيق أهداف الإدارة العامة .

وانتهينـا من كل ما درسنـا إلى أن هذا الإهتمـام بالجانـب الإنسانـي المتعلـق بالعامليـن اجتماعيا ونفسيـا وسلوكيـا له أثر عظيم في الإرتفـاع بروحهـم المعنويـة ، ومنحهم القـوة والحماس في انجاز أعمالهم ، وفي النهايـة في تحقيـق أهدافمنظمتهـم

وكمـا أوضحنـا فـي صفحات هذا البحث ، فإن الإدارة العامـة الإسلاميـة كان لها قصب السبـق فـي الإهتمـام بهذه الجوانب الإنسانيـة المتعـددة نظريا وعمليا ، فكـرا وتطبيقـا ، حيث بلغت شأوا عظيما في هذا المضمار قبـل ظهور الإدارة العامـة الحديثـة كعلـم مستقـل بأربعـة عشر قرنـا من الزمان ، بدرجـة لم تبلغهـا الإدارة العامة المعاصـرة حتـى الآن .

ولكننـا لم نغمط حق الإدارة العامـة الحديثـة فـي التطويـر المستمـر لدراسـة موضوعات الإدارة المختلفـة ، وإجراء الأبحـاث العلميـة القائمـة على التجارب الميدانيـة العمليـة ، مما أدى إلى دفـع الإهتمـام بالجوانـب الإنسانيـة خطواتواسعة إلى الأمـام .

تـم بحمـد اللـه وتوفيقـه ،

موضوعات البحث

الموضـــــوع	الصفحـــة

الموضـــــوع	الصفحـــــ

الموضـــــــوع	الصفحـــة
ثانيــا : الحوافـز الماديـة الأخـرى	٢٠٤
المطلب الثانــى : الدوافـع المعنويـة	٢٠٥
أولا : الحاجة إلى الأمن	٢٠٩
ثانيــا : الحاجة إلى الإنتمـاء	٢١٠
ثالثـا : الحاجة إلى الإحتـرام وتحقيـق الذات	٢١١
المبحث الخامس : الرقابـة على العامليـن	٢١٢
المطلـب الأول : مراحل الرقابـة	٢١٤
أولا : معاييـر الأداء	٢١٤
ثانيــا : قيـاس الأداء	٢١٦
ثالثـا : كشف أسباب الإنحراف ومعالجتهـا	٢١٧
المطلب الثانــى : وسائل الرقابـة	٢١٩
أولا : الميزانيـات التقديريـة	٢١٩
ثانيــا : التقاريـر	٢٢٠
ثالثـا : التفتيـــش	٢٢١
رابعـا : الملاحظة	٢٢٢
المطلب الثالـث : مواصفات النظـام الرقابـى الفعـال	٢٢٣
أولا : السهولـة والوضـوح	٢٢٣
ثانيــا : الاقتصـــاد فـى التكاليـف	٢٢٣
ثالثـا : التوافـق مع طبيعـة النشـاط	٢٢٤
رابعـا : المرونـة	٢٢٤
خامسـا : التوقيـت المناسب	٢٢٥
سادسـا : التمكيـن من الاصـلاح	٢٢٥
سابعـا : اشتـراك العامليـن فـى وضـع نظـام الرقابـة	٢٢٦
خاتمـة البحث : أهميـة الجانب الإنسانـى لـلإدارة العامـة	٢٢٧
موضوعات البحث	٢٣١

الطعون الانتخابيـــة

دكتور

سامى جمال الدين

" هذا البحث عن الطعون الانتخابيـــة يعد استكمالا للبحـــث السابـق نشره فـى العددين الثالـث والرابـع ١٩٩٠ تحت عنوان : دور القضـاء فـى تكويـن مجلس الشعب والرقابـة على صحة عضويتـه "

المطلب الثانـــى

المحكمة الدستوريـــة العليـا

وفقـا لقانـون المحكمة الدستوريـة العليـا رقم ٨ لسنة ١٩٧٩، فـــى المادتين ٢٥ و ٢٦ منه ،تختص هذه المحكمة بما يلى :

١ - الرقابـة على دستوريـة القوانيـن واللوائـح .

٢ - تفسيـر النصوص القانونيـة الصـادرة عن السلطة التشريعيـة ، وكذلك القرارات بقوانيـن الصـادرة من رئيس الجمهورية وفقـا لأحكـام الدستـور ، وذلك إذا أثارت خلافـا فى التطبيـــق وكان لها من الأهميـة ما يقتضـى توحيد تفسيرهـا .

٣ - الفصـل فـى تنازع الإختصـاص بتعييـن الجهة المختصـة من بين جهات القضـاء أو الهيئات ذات الإختصـاص القضائـى ، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منهـا ، ولم تتخل احداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهمـا عنها . وكذلك الفصـل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيـذ حكمين نهائييـن متناقضيـــن صـادر أحدهمامن أية جهة من جهات القضـاء أو هيئة ذات اختصـاص قضائـى والآخـر من جهة أخرى منها.

وبتحليـــل هذه الإختصاصـات لمعرفـة مدى امكانيـة تحريك أمر الخلاف بيـن مجلس الشعب والقضـاء الإدارى أمام المحكمة الدستوريـة العليـا ، يتبيـــن أن الإختصـاص بالفصـــل فـى دستوريـة القوانيـن واللوائـح لا يصلـح بصـدد هذا الخلاف ، إذ يقتصـر نطاق هذا الإختصـاص على القوانيـن أى التشريعـات الصـادرة عن السلطـة التشريعيـــة ، واللوائـح الصـادرة عن السلطـة التنفيذيـــة ، ومن ثم لا

يجوز الطعن ضد الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإدارى بعدم دستوريتها ،كما لا يجوز الطعن ضد قرارات مجلس الشعب بصدد هذه الأحكام أو بشأن عضوية أعضائه بصفة عامة ، بإعتبارها جميعا من قبيل الأعمال غير التشريعية ، والتى يطلق عليها فقها " الأعمال البرلمانية " ، أى كل ما يصدر عن السلطة التشريعية - مجلس الشعب - خلاف القوانين . وعلى ذلك لا يكون هناك من طريق سوى سلوك أحد طريقى التفسير أو تنازع الإختصاص وتعارض الأحكام .

أولا : اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية :

قد يكون هذا الأختصاص هو الأمثل لحل الخلاف حول الأختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية ، وذلك من خلال تفسير نص المادة " ٩٣ " من الدستور لتحديد ما يتصل من الطعون الإنتخابية بصحة العضوية فيدخل فى اختصاص مجلس الشعب ، وما لا يتصل منها بمسالة العضوية فيدخل فى اختصاص القضاء ، بيد أن هذا السبيل مغلق نتيجة تحديد المشرع فى قانون المحكمة الدستورية العليا لنطاق هذا الإختصاص وقصره على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية ، دون نصوص الدستور ، بالرغم من أن الدستور نص فى المادة ١٧٥ منه على أن" تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية .. " . واصطلاح " النصوص التشريعية " يحتمل تفسيره بأنه يشمل التشريع الدستورى والتشريع الصادر من البرلمان والتشريعات اللائحية ، وليس من المنطقى ما ذهب إليه المشرع من قصر الإصطلاح على النوعين الأخيرين أى القوانين واللوائح ، إذ لو أخذ بما نادت به الجمعية العمومية لمجلس الدولة بصدد مناقشة مشروع قانون هذه المحكمة عام ١٩٧٩ ، من أن اصطلاح النصوص التشريعية يعنى فقط القوانين التى تصدر عن مجلس الشعب ، لثار التساؤل عن أساس اضافة القرارات بقوانين ، أى اللوائح التى تتمتع بقوة القانون ، إلى هذه القوانين ، فإذا قيل بأن الأساس هو نص الدستور الذى أشار فى الفقرة الأخيرة من المادة ١٧٥ سالفة الذكر إلى أنه " يعين القانون الإختصاصات الأخرى للمحكمة .. " ، لأمكن الرد بأنه يمكن

كذلك وفقا لذات الفقرة أن يعين القانون للمحكمة الإختصاص بتفسير الدستور أسوة بالنصوص الأخرى (١) ، وإن كنا نرى أن هذه الفقرة تتحدث عن اختصاصات أخرى وليس عن نطاق تطبيق الإختصاصات التى حددها الدستور للمحكمة ، وهما الإختصاص بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح والإختصاص بتفسير النصوص التشريعية ، ولو أراد المشرع الدستورى قصر الإختصاص الأخير على القوانين واللوائح لما جاءت الصياغة مغايرة فى الإصطلاح ، ولإكتفى المشرع الدستورى بالقول مثلا " وتتولى تفسيرها " دون حاجة إلى الإستعانة بإصطلاح آخر أكثر شمولا .

غير أنه يتعين ملاحظة أن السبب فى قصر اختصاص المحكمة الدستورية العليا بصدد التفسير على القوانين والقرارات دون الدستور ،يعود إلى المسلك المعيب الذى سلكته المحكمة العليا قبل أن تلغى وتحل محلها المحكمة الدستورية العليا . فقد استغلت المحكمة العليا ، أو بالأدق تم استغلال المحكمة العليا ، استنادا لنص المادة الرابعة من قانونها قبل الغائه والتى كانت تنص على اختصاصها بتفسير النصوص القانونية (دون تحديد لها) تفسيرا ملزما ، فى تفسير المادتين ٩٤ و ٩٦ من الدستور وهما تتصلان بخلو مكان أحد الأعضاء فى مجلس الشعب نتيجة اسقاط عضويته ، حيث قررت المحكمة أن " اسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب لفقد الثقة والإعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية تطبيقا للمادة ٩٦ من الدستور ، يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعى الذى أسقطت عضويته فيه " (٢) . وكان من الجلى فى هذا التفسير أن المحكمة تجاوزت حدود التفسير إلى مجال

(١) الأستاذ الدكتور رمزى طه الشاعر : الوجيز فى القانون الدستورى - ١٩٨٣ ص ٢٥٤ هامش (١) .
(٢) قرارها فى ١٩٧٧/٣/١٥ تفسير رقم ٣ لسنة ٨ ق - الجريدة الرسمية فى ١٩٧٧/٣/١٧ .

التعديل والحرمان من ممارسة حق الترشيح على نحو مخالف للنصوص الدستورية ذاتها ، مما أدى إلى اندلاع عاصفة شديدة من النقد والرفض ، حيث رفضت المحاكم الأخرى ، سيما المحكمة الإدارية العليا الإعتراف بهذا التفسير " الملزم " ، بل رفضت الإعتراف للمحكمة بحق تفسير الدستور بصفة عامة (١) .

والحقيقة أن العيب الحقيقي الذى وقع من المشرع بصدد تحديد اختصاص المحكمة العليا بصدد التفسير ، وما تكرر بعد ذلك فى قانون المحكمة الدستورية العليا فى المادة ٤٩ منه ، هو اعتبار أن القرار الصادر من المحكمة العليا بالتفسير يكون ملزما لجميع سلطات الدولة وللكافة ، إذ معنى ذلك مصادرة حق المحاكم القضائية الأخرى ، بل ومجلس الشعب ذاته ، من ممارسة الحق فى التفسير ، وإذا كان لمجلس الشعب أن ينزل عن حقه فى التفسير التشريعى ، وهو لا يملك ذلك فى تقديرنا بصورة مطلقة ، إلا أنه لا يملك أن يجبر المحاكم القضائية على ذلك .

فالدستور وإن كان قد قصر الإختصاص بالرقابة على دستورية القوانين فى المادة ١٧٥ سالفة الذكر على المحكمة الإدارية العليا بقوله " دون غيرها " ، إلا أنه لم يفعل ذلك بصدد الإختصاص بالتفسير ، بل وتعمد المغايرة فى الصياغة حتى لا تحتكر المحكمة الدستورية العليا سلطة التفسير .

ومع ذلك فليس من شأن نصوص قانون المحكمة الدستورية العليا أن تحرم المحاكم القضائية الأخرى من حقها فى تفسير النصوص التشريعية - بما فيها الدستور طبعا - خلال نظر المنازعات المطروحة عليها ، ومهما اختلفت المحاكم على اختلاف درجاتها فى شأنه ، فإن

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٧/٤/٩ سالف الاشارة (قضية السيد كمال الدين حسين) .

مآله أن يتوحد عن طريق المحاكم العليا فى التنظيم القضائى ، أى محكمتى النقض والإدارية العليا . " فالتفسير القضائى حق أصيل للسلطة القضائية وجزء لا يتجزأ من الولاية المحتجزة لها وحدها وفقا لأحكام الدستور ، كما أن للمواطنين حقا أصيلا فى التقاضى، ويشمل هذا الحق حق المواطن فى أن يلجأ إلى قاضيه الطبيعى ليفصل فى المنازعة المطروحة عليه حسبما يجتهد فى تفسيره للنصوص القانونية التى تحكم هذه المنازعة . وحق المواطن فى أن يستنفد وسائل الطعن المقررة له فيما يصدره القاضى من أحكام حتى يصل بمنازعته إلى اعلى محكمة متاحة . " (١)

أما التفسير الموضوعى المجرد ، وسواء شمل النصوص الدستورية أم لم يشملها ، فإنه لا ضير منه ما دام غير ملزم . أما وأن المشرع قد جعله ملزما للكافة أسوة بإختصاص الرقابة على الدستورية فإنه بذلك يمثل انتقاص من ولاية المحاكم الأخرى وحق المواطنين فى التقاضى ، وفى تقديرنا أنه يتعين عدم اللجوء إلى طريق التفسير الملزم إلا إذا أثارت خلافا فى التطبيق ، ومؤدى ذلك الشرط الذى قرره المشرع ، أن تصدر بعض الأحكام المتضاربة بشأن النص المطلوب تفسيره ، من شأنها ترتيب آثار عملية هامة فى حياة المواطنين ، وليس من سبيل إلى حل هذا التعارض فى الأحكام أمام المحكمة الدستورية العليا ، إلا من خلال طلب التفسير الموحد والملزم ، وذلك حسما للمنازعات ، وعملا على استقرار المراكز القانونية ، وذلك إلى أن يتم تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا ، وسحب تلك القوة الملزمة للكافة عن قرارات التفسير والإكتفاء بأن يقتصر اختصاص هذه المحكمة بصدد التفسير على سلطة التفسير القضائى أسوة بمحكمتى النقض والإدارية العليا ، على أن يشمل هذا الإختصاص كافة النصوص التشريعية ، وأولها

---

(١) الأستاذ الدكتور سعد عصفور : النظام الدستورى المصرى - ١٩٨٠ - ص ٣٢٧

نصوص الدستور وهى التى تحتاج حقا إلى التوحيد فى التطبيق القضائى تخفيفا للعبء عن المحاكم وخاصة بصدد الدفوع بعدم الدستورية .

يبقى بعد ذلك أن نشير بصدد الإختصاص بالتفسير إلى أنه يمكن طلب تفسير المادة العشرين من قانون مجلس الشعب ، وليس المادة ٩٣ من الدستور ، وإن كان يصطدم بذلك الطلب أنه سيكون فى حقيقته طلبا بتفسير نص فى الدستور ، لأن المادة ٢٠ سالفة الذكر تنص على أنه " يجب أن يقدم الطعن بإبطال الإنتخاب طبقا للمادة ٩٣ من الدستور إلى ... " ،أى أن النص يحيل صراحة إلى المادة ٩٣ من الدستور ، ومن ثم فمن المتوقع فى حالة طلب تفسير المادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب ، أن يرفض القضاء - وربما مجلس الشعب بحسب الأحوال - الإلتزام بالتفسير الصادر عن المحكمة الدستورية العليا بحجة أنه تفسير للدستور لا تملكه هذه المحكمة.

ثانيا : الإختصاص بالفصل فى التنازع الإيجابى والسلبى ، وتعارض الأحكام : يمثل هذا الطريق الملاذ القانونى الوحيد لحل الخلاف حول الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية لمجلس الشعب ، وإذ يتعين لتحريك هذا السبيل أن تتحقق احدى حالات التنازع المشار إليها بين المحاكم القضائية أو الهيئات ذات الإختصاص القضائى ، فإنه يلزم أولا الإعتراف لمجلس الشعب عندما يمارس اختصاصه المتصل بالفصل فى صحة عضويته ، بصفة الهيئات ذات الإختصاص القضائى .

وكما سبق وأشرنا فإن المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٨٩/٤/٢٩ قد أقرت صراحة بأن نظر الطعون فى صحة نيابة العضو أو صحة عضويته هو إلى وظيفة القضاء أدنى منه إلى

اعمال السياسية ، فيعتبر عملا قضائيا تجب ممارسته على هذا الأساس أيا كانت الجهة التى يحددها الدستور أو القانون للفصل فيه.

وكذلك كانت محكمة النقض قبل حكمها الأخير فى ١٩٩٠/٢/٢٨ ، تسلم بأن " فصل الجهة - غير المحاكم - فى نزاع تختص بالفصل فيه ، عمل قضائى له كل خصائص العمل القضائى ، ولا يسلبه اختصاصها به طبيعته الأصلية فيكون لقرارها القضائى حجية الأمر المقضى به طبقا للقانون ... وإذ نص الدستور فى المادة ٩٣ منه على أن يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية أعضائه فإن هذا الإختصاص القضائى الإستثنائى لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه فيقتصر على الطعن فى صحة العضوية به ويكون لقرار المجلس فى شأنها حجية الأمر المقضى به .." . (١)

وقد استقر القضاء الإدارى فى مصر منذ نشأته على أن " القرار القضائى هو الذى تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين تتعلق بمركز قانونى خاص أو عام ، ولا ينشىء القرار القضائى مركزا قانونيا جديدا وإنما يقرر فى قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده ... ويكون القرار قضائيا متى اشتمل على هذه العناصر ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية وإنما اسندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما نيط بها من خصومات " (٢) ،

(١) حكمها فى ١٩٨٣/٢/٢٧ سالف الإشارة .
(٢) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٤٨/١/٦ ، المجموعة لسنة ٢ ص ١٩٠ - وفى ١٩٤٨/٤/٢٨ ، المجموعة السنة ٢ ص ٦٢٩ .
راجع كذلك مقال الأستاذ عادل يونس عن رقابة محكمة القضاء الادارى على قرارات سلطات التحقيق والإتهام - مجلة مجلس الدولة السنة ٥ ص ١٠٩ وما بعدها .

وتطبيـق ذلك المعيار على اختصاص مجلس الشعب يؤكد أن طبيعة عمله فى هذا الصدد هو من الأعمال القضائيـة من حيث الموضوع .

ومن ناحيـة أخرى فإنـه بالرجـوع إلى نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المنظمة لهذا الإختصـاص ، اضافـة إلى المادتيـن ٩٣ من الدستـور و٢٠ من قانون مجلس الشعب كما سبق وعرضنـا ، يتبيـن بوضـوح أن المشرع قد رسم اجراءات قضائيـة ووضع ضمانات مما يرسمه فى القضـاء ومما يتبـع عادة أمام المحاكم ، ويكفـى فى هذا الصـدد أن التحقيـق فـى هذه الطعون تجريه محكمة النقض ذاتهـا ، وهى قمة المحاكم القضائيـة العاديـة ، ومن غير المعقول أن يعترف القضـاء - مثلا - بـأن " لجنة النقابـة الفرعيـة " للمحامين تتمتـع بصفـة الهيئة ذات الإختصـاص القضائـى عندما تفصل فى الخلاف بين المحامى وموكلـه على الأتعاب (وفقـا للمـادة ٨٤ من قانون المحاماة رقم١٧ لسنـة ١٩٨٣) ، ومن ثم تـرى محكمة النقض أن ما يصدر عن هذه اللجنة من قرارات هى بمثابـة الأحكـام الصـادرة بشأن خصومة بيـن الطرفيـن (١)، ثـم تأتـى، بعد ذلك - وفـى تراجع غير مبرر عن قضائهـا السابـق المستقـر - فتـرى من اختصاص مجلس الشعب بشأن الفصـل فـى صحة العضويـة أنه اختصاص سياسـى يتأبـى على مبدأ عدل القضـاء وحيدتـه(٢).

---

(١) أحكامها فى ١٩٦١/٦/٨ ، المجموعة السنـة ١٢ ص ٥٣٢ - وفـى ١٩٦٨/١/٩ ، المجموعة السنـة ١٩ ص ٥ - وفـى ١٩٦٩/٤/١٥ ، المجموعة السنـة ٢٠ ص ٦١١ - وفي ١٩٧٥/٤/٨ ،المجموعة السنـة ٢٦ ص ٧٧٣ .

(٢) حكمها فـى ١٩٩٠/٢/٢٨ سالف الإشـارة - راجع عموما فـى طبيعـة قرار مجلس الشعب بصـدد صحة العضويـة مقال الأستـاذ أحمد هبة سالف الإشـارة ص ١١٤ وما بعدها - وقد أشار فيـه إلى فتـوى للأستـاذ الدكتـور أحمد كمال أبو المجد ورد فيهـا أن " قرارات المجلس الصـادرة فى طعون صحة العضويـة ليست فـى الواقـع أحكاما بالمعنـى الفنـى وإن كانت فصلا فـى خصومة ومن ثم لا يجوز أن نضفـى عليها حصانـة الأحكـام ...وهى من ناحيـة أخرى ليست تشريعـا تمنح حصانـة التشريـع .. وإنما هى أعمال برلمانيـة بحكم صدورها من البرلمـان لها طبيعـة قضائيـة بما تتضمنـه من جوهر الفصـل فـى خصومة ، وهذه الطبيعـة المركبـة ليس من شأنهـا أن تغل يد القضـاء عن التعقيـب عليها ، بـل من شأنهـا أن تدعو إلى توسيـع نطاق رقابتـه عليهـا استيثاقـا لحقوق=

وعموما فإن المحكمة الدستورية العليا مستقرة على تعريف الهيئة ذات الإختصاص القضائى بأنها " الهيئة التى يخولها المشرع سلطة الفصل فى خصومة بحكم تصدره بعد اتباع الإجراءات القضائية " (١) وتتحقق بها ضمانات التقاضى (٢). ومن غير شك - فى تقديرنا - أن هذا التعريف ينطبق على مجلس الشعب عندما يمارس اختصاصه المقرر فى المادة ٩٣ من الدستور والمادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب والمواد المنظمة له فى اللائحة الداخلية للمجلس.

والواقع أنه بالرغم من اتفاق الفقه على أن كل ما يصدر عن البرلمان - بخلاف القوانين - يعد من الأعمال البرلمانية ، وفقا للمعيار العضوى (٣) ، إلا أن القضاء الإدارى فى مصر ، فى سبيل تقرير اختصاصه بنظر طعون الموظفين العموميين الذين يعملون فى البرلمان ، استقر على الإستعانة بالمعيار الموضوعى لتحديد طبيعة هذه الأعمال البرلمانية ، ومن ثم اعتبر قرارات المجلس النيابى فى شئون موظفيه من القرارات الإدارية بطبيعتها ، وبالتالى تخضع لإختصاصه للرقابة على مشروعيتها ، كما اعتبر أن للبرلمان طبقا لأحكام الدستور أن يفصل فى صحة نيابة أعضائه ، وأن عمله فى هذا

= أطراف تفصل فيها هيئة ليس لها خبرة القاضى ولا حياده " - ويؤكد الأستاذ أحمد هبة على طبيعة العمل القضائى لعمل أو قرار مجلس الشعب بصدد صحة العضوية وإلا فكيف يستساغ نقل وظيفة غير قضائية إلى محكمة النقض .

(١) المحكمة العليا فى ١٩٧٢/٣/٤ دعوى ٢ لسنة ٢ ق (تنازع) ، المجموعة - القسم الثالث ص ٥٦ - وفى ١٩٧٤/٥/٤ دعوى ٩ لسنة ٤ ق (تنازع) ، ذات المجموعة ص ١٠٦ - وفى ١٩٨٧/١٢/٦ دعوى ٥ لسنة ٤ ق (تنازع) ، ذات المجموعة ص ١٩٥ .

(٢) المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨٣/٤/٣٠ ، المجموعة - الجزء الثانى ص ١٩٤ - وفى ١٩٨٥/٢/١٦ قضية ٦٧ لسنة ٦ ق (دستورية) . المجموعة - الجزء الثالث ص ١٤٥ - وفى ١٩٧٥/٤/٤ دعوى ١ لسنة ٨ ق .

(٣) الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد : القضاء الادارى ومجلس الدولة - الطبعة الخامسة سالف الإشارة - ص ٤٥٩ .

الشأن قضائى صرف ، علاوة على أن للسلطة التنفيذيه اصدار لوائح تنفيذية أو تنظيمية وهى أعمال تشريعية بطبيعتها (١) . ومن هنا يمكننا تقسيم الأعمال البرلمانية من حيث موضوعها إلى أعمال ادارية مثل الأعمال المتصلة بشئون الموظفين أو العقود الخاصة بالمجلس كسلطة عامة ، وأعمال قضائية مثل القرارات المتصلة بصحة العضوية طبقا للمادة ٩٣ من الدستور ، واسقاطها وفقا للمادة ٩٦ منه ، وقرار اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بإرتكاب جريمة جنائية استناد إلى المادة ٨٥ من الدستور ، علاوة على بعض الأعمال التى يمكن تصنيفها بانها من أعمال السيادة لإتصالها بوظيفة الحكم مثل ترشيح رئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٦ من الدستور . وكافة الأعمال الصادرة عن المجلس بصدد اختصاصه بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية طبقا للمادة ٨٦ من الدستور ، مثل توجيه الأسئلة والإستجوابات ، وقرارات سحب الثقة من الوزراء أو تقرير مسئولية رئيس الوزراء ، وأخيرا هناك من الأعمال البرلمانية ما يعد من تدابير التنظيم الداخلى للعمل فى المجلس لضمان حسن سيره .

وعليه فإذا كان القضاء الإدارى والعادى كذلك مستقرا على اعتبار ما يدخل فى الأعمال البرلمانية من قرارات ذات الطابع الإدارى، ومن قبيل القرارات الإدارية ، فليس ثمة ما يمنع من اعتبار الأعمال ذات الطابع القضائى ، من قبيل الأحكام القضائية .

يبقى بعد ذلك التساؤل عن طبيعة التنازع القائم بين مجلس الشعب كهيئة ذات اختصاص قضائى ، والقضاء الإدارى حول الإختصاص بالفصل فى الطعون ضد قرار اعلان نتائج الإنتخاب ،هل هو تنازع ايجابى أم سلبى ، أم أنه يندرج ضمن حالة تعارض الأحكام؟

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٤٨/١٢/١ قضية ٢٠٠ لسنة ١ ق ، المجموعة السنة ٣ ص ١٠٦ .

من الجلى أن هذا التنازع المشار إليه ليس سلبيا ، وبالنسبة للتنازع الإيجابى فإنه يشترط لتحققه ، ومن ثم قبول المحكمة الدستورية العليا لدعوى التنازع ما يلى : (١)

١ - أن يعرض الموضوع الواحد أمام جهتين من جهات القضاء أو الهيئات ذات الإختصاص القضائى .

٢ - ألا تكون احدى جهتى التنازع قد فصلت نهائيا فى موضوع النزاع .

٣ - صدور الحكمين محل التنازع من محكمتين " مستقلتين " وظيفيا وليستا " متحدتين " وظيفيا .

٤ - اتحاد الموضوع والخصوم فى الدعويين محل التنازع .

٥ - أن تقضى المحكمتان المختلفتان وظيفيا بإختصاصهما بنظر الدعوى .

ومن الواضح أن الشرط الثانى من شروط قبول دعوى التنازع الإيجابى يتخلف فى حالتنا هذه حيث أن مجلس الشعب قد أنهى فحصه لصحة عضوية أعضائه جميعا - من قدمت بشأن عضويتهم طعون وكذلك من لم تقدم ضدهم هذه الطعون (٢) ، كما أن محكمة القضاء

---

(١) راجع المستشار محمد نصر الدين كامل :إختصاص المحكمة الدستورية العليا - ١٩٨٩ - ص ٣٣٦ .

(٢) جدير بالملاحظة أنه قد يثور اعتراض على طبيعة القرار الصادر من مجلس الشعب بصدد من لم تقدم ضدهم طعون صحة العضوية ، بحيث لا يجوز الإعتراف له بطبيعة الحكم القضائى مثلما عليه الأمر بصدد من قدمت الطعون فى صحة عضويتهم ، ومع ذلك فإننا نرد هذا الإعتراض بأن طبيعة العمل لا تتغير بتغير اجراءات التوصل إليه ، مع مراعاة أن نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب سالفة الذكر تنص على اتباع ذات الضمانات والإجراءات بشأن عضوية جميع الأعضاء ، وبعد انتهاء مواعيد الطعن بالنسبة لمن لم تقدم ضدهم الطعون ، كما أنه من المعلوم فى فقه المرافعات أنه ليس من شروط الدعوى أن تنطوى على منازعة ، فهى امر خفى لا يتأتى العلم به [illegible] تقديم الدعوى ، علاوة على أن للقضاء حق التصدى لكل ما يتصل بالنظام العام من مسائل دون اشتراط المنازعة فيها ومثال ذلك حق التصدى المقرر للمحكمة الدستورية العليا (م ٢٧ من قانون=

الإدارى أصدرت بدورها حكمها فى موضوع الدعوى أخيرا فى ١٩٩٠/٣/٢٠ على نحو ما أشرنا سلفا .

وعليه لا يبقى أمامنا سوى الإختصاص بإزالة التعارض بين الأحكام ، حيث تنص المادة ٢٥ من قانون المحكمة الدستورية على أن تختص المحكمة دون غيرها بالفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها ، وبذلك يشترط لقبول دعوى التنازع حول تنفيذ حكمين متعارضين ما يلى :

١ - أن يقوم التنازع أمام جهتين من جهات القضاء أو الهيئات ذات الإختصاص القضائى .

٢ - أن يكون الحكمان الصادران عن هاتين الجهتين قد حسما النزاع فى موضوعه حسما نهائيا .

٣ - أن يكون الحكمان متناقضين تناقضا من شأنه أن يجعل تنفيذهما معا متعذرا .

٤ - صدور الحكمين محل التنازع على التنفيذ من محكمتين "مستقلتين" وليستا "متحدتين" وظيفيا .

وبتطبيق هذه الشروط على التنازع القائم بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى يتبين توافرها ، إذ قام التنازع بين جهة القضاء الإدارى ومجلس الشعب بإعتباره من الهيئات ذات الإختصاص القضائى ، ولا شك فى أن المحكمة الدستورية ستفصل فى تحديد طبيعة المجلس بصدد هذا التنازع قبل فحص موضوع الدعوى ، كما أن ما

= المحكمة) ولأى محكمة أخرى (م ٢٩) بخصوص دستورية النصوص . كما أن عدم وجود خصوم فى بعض المنازعات لا ينفى قيام الدعوى القضائية فى بعض الأحوال ، وكذلك الأمر بالنسبة لعنصر المواجهة فى الإجراءات ، فالأحكام فى دعاوى التنازع الايجابى مثلا ليس فيها هذا العنصر ، ومع ذلك فإن طبيعته القضائية ليست محل شك

صدر عن مجلس الشعب بصدد صحة عضويته يعد حسما من جانبه فى مسالة صحة العضوية بصفة نهائية ، وكذلك بالنسبة للأحكام الموضوعية النهائية الصادرة عن القضاء الإدارى ، أذ مؤداها عدم صحة عضوية المطعون ضدهم وثبوت عضوية الطاعنين لمجلس الشعب ، ومن هنا توافر الشرط الثالث حيث من الواضح أن التناقض بين الحكمين من شأنه أن يجعل تنفيذهما معا متعذرا ومن المستحيل التوفيق بينهما بأن تثبت العضوية للجميع أو تبطل لهم معا ، إذ مقتضى ذلك مخالفة الدستور والقانون ، ومن ثم لن يتيسر تنفيذ احدهما إلا بإهدار حجية الآخر (١) ، وأخيرا فإن استقلال كل من الجهتين أمر لا يحتاج إلى تدليل .

ومهمة المحكمة الدستورية العليا بصدد هذا التنازع تقتصر على " موضوع الأولوية فى التنفيذ لبيان أى من الحكمين المتناقضين قد صدر من جهة لها ولاية الحكم فى الدعوى " (٢) ، وبالتالى يترتب على تحديد الحكم الواجب التنفيذ من بين الحكمين المتنازعين ، أن ينعقد الإختصاص بالفصل فى الموضوع - مستقبلا - للجهة التى أوجب الحكم تنفيذ حكمها .

ويتميز طريق حل الخلاف أو التنازع بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى من خلال اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فى منازعات التنازع ، أن الحكم الصادر من هذه المحكمة بصدد هدا التنازع يكون حكما نهائيا غير قابل للطعن فيه بأى وجه من أوجه الطعن أى باتا ، كما أنه فى ذات الوقت - وفقا للمادة ٤٩ من القانون الحالى للمحكمة - يكون ملزما لجميع سلطات الدولة والكافة ، ومن ثم لن يكون فى مقدور مجلس الشعب أو القضاء الإدارى مخالفة مؤدى

(١) المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨١/١٢/٥ ، المجموعة الجزء الثانى ص ٢٢٣ .
(٢) المحكمة العليا فى ١٩٧١/٦/٥ دعوى ١١ لسنة ١ ق (تنازع) المجموعة - القسم الثالث - ص ٤٧ .

الحكم ومقتضاه بصدد الفصل فى الطعون ضد قرار وزير الداخلية بإعلان نتائج الإنتخاب ، مما يقضى مستقبلا على احتمال تكرار هذه المنازعات مع كل انتخاب .

خاتمة البحث

أساليب القضاء على التنازع حول الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية

بإستعراض أسباب التنازع حول الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية وجوانبه المختلفة ، يمكننا أن نخلص إلى أن أهم عوامل نشأة هذا التنازع وتصاعد حدته إلى مستوى الأزمة الدستورية والسياسية ، ترجع أولا إلى عدم دقة وإحكام القوانين المنظمة لإنتخابات مجلس الشعب ، وإلى توزيع الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية الناجمة عنه بين جهتى القضاء العادى والإدارى ومجلس الشعب ثانيا ، وأخيرا إلى تمسك كل من هذه الجهات بإختصاصها علاوة على محاولة بسط اختصاصها على الطعون التى تختص بها الجهة الأخرى ، مما يعد مخالفا لقواعد الإختصاص سيما القواعد الدستورية منها ، دون أن توجد الجهة المحايدة التى يمكنها أن تفرض احترام الدستور على تلك الجهات المختصة .

وعلى ذلك فإننا نرى أنه للقضاء تماما على أسباب هذا التنازع، الذى وصل إلى حد التناحر ، واستئصاله من جذوره بحيث لا يتجدد مع كل انتخاب ، يتعين أولا وضع نظام متكامل منضبط لإنتخابات مجلس الشعب ، وأن يتحدد فى هذا النظام على نحو دقيق الطعون الإنتخابية والجهة التى تختص دون غيرها بالفصل فى هذه الطعون ، بمعنى توحيد الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية بين يدى جهة واحدة ، كما يلزم أخيرا وضع نظام للرقابة على دستورية الأعمال القانونية جميعها دون استثناء ، بما فى ذلك الأعمال البرلمانية الصادرة عن مجلس الشعب والأحكام القضائية الصادرة عن جهات القضاء المختلفة ، وأعمال الحكومة وخاصة تلك الصادرة عن السلطة التنفيذية ، وذلك على نحو ما نعالجه فى المطالب الآتية .

المطلب الأول
النظام الإنتخابى لمجلس الشعب

لا نقصد بالنظام الإنتخابى لمجلس الشعب مسألة الإختيار بين أنظمة الإنتخاب المختلفة كالنظام المباشر وغير المباشر ، الفردى والقائمة ، بالأغلبية المطلقة وبالتمثيل النسبى وهكذا ، فهذه المسألة وإن كانت على درجة كبيرة من الأهمية ، إلا أننا لا يسعنا التعرض لها تفصيلا فى دراستنا هذه ، ومع ذلك فهى تمثل الأساس الذي سيبنى عليه النظام الإنتخابى بالمعنى الذى نقصده. هو النظام المتصل بالناخبين وشروطهم وقيدهم فى الجداول وتنظيم انشاء هذه الجداول وتعديلها ، وتقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية وأسس هذا التقسيم وضوابطه الموضوعية ، ثم ما يتصل بالترشيح للإنتخابات وشروطه وضوابطه ، وبعد ذلك عملية الإقتراع بالمعنى الفنى الدقيق من تصويت وفرز للأصوات واللجان المختصة بذلك واختصاصاتها وسلطاتها ، وأخيرا كيفية اعداد نتائج الإنتخاب والإعلان عنها وطبيعة هذا الإعلان والجهة المختصة به .

وكما سبق وشرحنا فإننا نرى أنه من الملائم انشاء هيئة عليا للإنتخاب تتبع مباشرة المجلس الأعلى للقضاء ، وتتشكل من عناصر قضائية خالصة تمثل جهات القضاء الدستورى والإدارى والعادى، بإعتبارها الجهات القضائية المعنية بمسألة الإنتخاب ، وتتولى هذه الهيئة ادارة كافة الإنتخابات التشريعية فى الدولة والإشراف عليها ، ولها فى ذلك أن تستعين بمن تراه من رجال القانون والقضاء فى مباشرة كافة الأعمال اللازمة لسير العملية الإنتخابية ، على أن يستبعد فى هذا النظام أى دور للسلطة الإدارية ، مما يستتبع نقل

الإدارة المسئولة عن الإنتخابات فى وزارة الداخلية لتكون تابعه مباشرة لهذه الهيئة التى يتعين أن يكون مقرها فى وزارة العدل ان لم يكن فى أحد قصور العدالة (أى مقار المحاكم) .

ولا ريب فى أن من شان انشاء هذه الهيئة القضائية الدائمة لتولى ادارة الإنتخابات ، ضمان سلامة اجراءات الإنتخاب وصدق نتائجه ونزاهته ، مما يؤدى إلى قيام سلطة تشريعية حقيقية تعبر بحق عن الإرادة العامة للشعب ، دون خضوع لسيطرة أو تغول السلطة التنفيذية بما تملكه من قوة مادية واعلامية ، ومن ثم يضمن المواطنون أن تصدر التشريعات تحقيقا لمصلحتهم العامة ، وصونا لحقوقهم وحرياتهم ،إذ لن يتأتى ذلك إلا إذا تمت انتخابات هذه السلطة بنزاهة تامة ، وهو الأمر الذى يكفله ادارة الهيئة المقترحة للإنتخابات ، نزولا على ارادة المشرع الدستورى فى وضع هذه الإنتخابات تحت الإشراف الحقيقى للقضاه ، وهم الذين يستمدون سلطتهم من ثقة الناس فيهم ورضائهم بما يصدرونه من أحكام قائمة على العدل والحق دون هوى وبعيدا عن الباطل . يضاف إلى ذلك أن من الآثار المتوقعة لهذا الإشراف التقليل إلى حد كبير جدا من المنازعات والطعون الإنتخابية حولها ، إن لم يؤد ذلك إلى الزوال التام لهذه المنازعات .

وما نقترحه من انشاء هيئة أو لجنة أو ادارة عامة للإنتخابات يشكلها القضاء ليس ابتداعا - وإن لم يكن فى ذلك عيب - وإنما له تطبيقات فى كثير من الدول ، نشير إلى نموذج لاحداها وهو تركيا حيث ينص دستورها الصادر فى ٩ يوليو ١٩٦١ على انشاء الإدارة العامة للإنتخابات ومراقبتها ، وتقضى المادة ٧٥ من هذا الدستور بأن " تجرى الإنتخابات تحت ادارة ومراقبة الجهات القضائية ، ومد بداية الإنتخاب حتى نهايتها ، يتولى المجلس العالى للإنتخابات مهمة اجراء واعداد جميع العمليات المتعلقة بمراقبة الإنتخابات

وصحتها ومهمة بحث جميع المخالفات والشكاوى والإعتراضات المتعلقة بالإنتخابات طيلة الإنتخابات وبعدها ، كما يفصل فيها نهائيا ، ويعتمد محاضر انتخابات أعضاء المجلس الوطنى الكبير (البرلمان) ، وتنظم بقانون سلطات واختصاصات هذا المجلس والمجالس الإنتخابية الأخرى .

ويتألف المجلس العالى للإنتخابات من سبعة أعضاء أصليين وأربعة أعضاء احتياطيين ، ستة منهم تنتخبهم محكمة النقض مجتمعة بكامل دوائرها ، وخمسة منهم ينتخبهم مجلس الدولة من بين أعضائه فى اقتراع سرى وبالأغلبية المطلقة ، وينتخب هؤلاء الأعضاء من بينهم رئيسا ونائبا له بالأغلبية المطلقة وبالاقتراع السرى .

ويعين بطريق القرعة الأعضاء الإحتياطيون ، اثنان منهم من بين الأعضاء الذين اختارتهم محكمة النقض ، والإثنان الآخران من بين الأعضاء الذين اختارهم مجلس الدولة ، ولا يدخل فى القرعة كل من رئيس المجلس العالى للإنتخابات ونائبه " .

وعلى صعيد آخر، فإننا نناشد السلطة التشريعية فى مصر ، ممثلة فى مجلس الشعب الحالى ، وقبل أن ينقض عليه حكم جديد ببطلانه لعدم دستورية قانون الإنتخاب الحالى ، أن تبادر على الفور فى وضع قانون جديد للإنتخابات يتلافى مساوئ وعيوب التشريع الحالى المنظم لعملية الإنتخاب لمجلس الشعب بتعديلاته المتتالية والمتعاقبة ، والتى إليها يرجع دوما السبب فى عدم دستورية هذه التشريعات ، خاصة وأنها توضع من خلال سلطة رئيس الجمهورية فى اصدار القرارات بقوانين ، وهى السلطة المخولة له دستوريا لمواجهة الظروف الإستثنائية فى حالة الضرورة ، بالرغم من أن موضوع الإنتخاب من الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون وفقا للمادتين ٨٧ و ٨٨ من الدستور ، علاوة على انتفاء أية صلة مباشرة

أو غير مباشرة بين موضوع انتخابات السلطة التشريعية وبين ظروف استثنائية قائمة أو يمكن أن تقوم مستقبلا (١) .

وعليه نأمل أن يتأتى لمجلس الشعب الفرصة فى وضع القانون الجديد للإنتخاب بعد دراسات متانية ومناقشات مستفيضة لكافة الآراء والإتجاهات ، حتى يأتى هذا القانون على أوفى درجة ممكنة من الدقة والكمال والتوافق مع ظروف وطبيعة المجتمع المصرى من كافة النواحى السياسية والإجتماعية والثقافية والدينية وغيرها ، مما يكفل لهذا القانون الإستقرار المبتغى ، خاصة بعد أن تمت تجربة معظم النظم الإنتخابية المعروفة خلال فترة وجيزة من الزمن ، فانتهى الأمر بحق إلى ملاءمة النظام الفردى لظروف مجتمعنا ، وعدم صلاحية النظم الأخرى رغم مثاليتها للتطبيق فى مصر .

المطلب الثانى
توحيد جهة الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية

تبين لنا من دراستنا أن عملية فحص الطعون الإنتخابية ، بما فى ذلك تحقيق صحة نيابة أعضاء مجلس الشعب ، هى أولا وأخيرا مهمة قضائية . تتطلب بحثا وتحقيقا وفصلا فى خصومة قائمة ، وبالتالى تتمتع الجهة التى تباشر هذا الإختصاص القضائى بسلطة قضائية حقيقية ، بغض النظر عما إذا كانت من المحاكم القضائية أم غير ذلك .

---

(١) ويرى جانب من الفقه أن مخالفة النطاق المحتجز للقانون ، بالتفويض فيه مثلا ، يصيب القرارات بقوانين الصادرة فى شأنها بعيب الإختصاص ، فالموضوعات الداخلة فى ذلك النطاق لابد أن تستأثر بتنظيمها الجهة التشريعية المنتخبة لأنها أمور تواجه السلطة التنفيذية، ومن أهم هذه الموضوعات تنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات العامة. المستشار يحيى الرفاعى : تشريعات السلطة القضائية معلقا على نصوصها - نادى القضاه - الجزء الثانى ١٩٩١/٩٠ - ص ٢٦ .

ومراجعة تاريخ هذا الإختصاص في مصر على نحو ما سلف بيانه، يشير إلى تناوب الإختصاص في شأن الطعون الإنتخابية بين المجالس النيابية من جهة والقضاء من جهة أخرى ، مما يؤكد أن كليهما يقوم بوظيفة قضائية في هذا الخصوص ، " إذ من غير المقبول القول بأن النزاع أو الطعن حين يتناوله مجلس الشعب يعتبر عملا برلمانيا وحين يتناوله القضاء يعتبر عملا قضائيا " (١) .

وقد تباينت النظم الدستورية في شأن الإختصاص بالفصل في صحة عضوية المجالس النيابية ، ويمكن أن نميز في هذا الشأن بين ثلاثة أنظمة هي :

النظام الأول : اختصاص المجالس النيابية بالفصل في الطعون الإنتخابية :

يقوم هذا النظام على قاعدة الرقابة الذاتية ضمانا لإستقلال المجالس النيابية عن السلطتين التنفيذية والقضائية تحقيقا لمقتضيات مبدأالفصل بين السلطات، على أساس أن اختصاص المجلس النيابي بالفصل في صحة عضويته يعد ضمانة هامة من الضمانات الدستورية لتأكيد استقلال المجلس بشئون اعضائه عن سائر السلطات ، وفي ذلك رعاية لكرامة الأعضاء بتجنيبهم عبء التقاضي أمام المحاكم ودعم استقلالهم ، بأن يفصل في طعونهم أعضاء المجلس أنفسهم ، وهم أقدر على الإحاطة بظروف الإنتخابات وتحرى وجه الحق والصواب ، فيتداول أعضاء المجلس في شأن هذه الطعون كاسرة واحدة ، وذلك للفصل فيها على هدى من الخبرة والواقع.

(١) الأستاذ أحمد هبة : المرجع السابق - ص ١٢٧

ومن ناحية أخرى فإن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضى أن يتم توزيع الإختصاصات على هذه السلطات وفقا لقاعدتى التخصص الوظيفى والإستقلال العضوى بين السلطات ، بحيث تكون كل سلطة مستقلة فى ممارستها لأعمال الوظيفة التى تخصصت فيها استقلالا عضويا كاملا ، فلا يكون لغيرها من السلطات أن تتدخل فى سير أعمالها أو أن تخضعها لرقابتها ، مع ملاحظة أن قاعدة التخصص الوظيفى لا يمكن الأخذ بها بصورة مطلقة ، إذ من المسلم أن للسلطة التأسيسية أن تخول كل سلطة بعض مظاهر الوظيفة التى تتخصص فيها السلطة الأخرى بمقتضى نص صريح فى الدستور .

وتطبيقا لذلك يرى أنصار هذا النظام أن النص الدستورى فى المادة ٩٣ من الدستور إذ خول مجلس الشعب الإختصاص بالفصل فى صحة عضويته ، يكون قد ناط به اختصاصا قضائيا أصيلا مستمدا من الدستور ذاته ، فقد شاءت ارادة السلطة التأسيسية وهى فى مقام توزيع الإختصاصات على السلطات المؤسسة أن تحتفظ لمجلس الشعب دون غيره بهذا الإختصاص حرصا على استقلاله ومنعا لتدخل سلطة أخرى فى شئون أعضائه ، ويعنى هذا أن مجلس الشعب لم يسن قانونا سلب بمقتضاه اختصاصا كان منوطا بالسلطة القضائية دستوريا مهمة الفصل فيها ، فالمشرع الدستورى وحده صاحب الحق فى تعديل النص الدستورى سالف البيان ، وتظل له قوته الدستورية طالما لم ينسخه أو يعدله نص دستورى آخر ... ولا يستقيم دستوريا التذرع بمبدأ فقهى هو مبدأ فصل السلطات لإهدار نص دستورى قائم ، ذلك أن الدستور حدد لكل سلطة المجال الذى تعمل فيه ، وجعل استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه. دائما تعاون متبادل بينهما على أساس احترام كل منها للمبادئ التى قررها الدستور فى صلبه ، وبغير ذلك لا تنتظم الحياة الدستورية ، لأنه إذا أهدرت احدى السلطات مبدأ من مبادئ الدستور خرجت بذلك عن دائرة المجال المحدد لإستعمال سلطتها ، وإذا جاز لها أن تتخذ من مبدأ فصل

السلطات تعلة تتذرع بها فى اهدارها للدستور لانتهى الأمر إلى فوضى لا ضابط لها ، فإلتزام كل سلطة مبادئ الدستور خير الضمانات لتدعيم البنيان الدستورى جميعه . (١)

وليست مصر الدولة الوحيدة التى تأخذ بهذا النظام ، إذ تأخذ به أيضا كثير من الدول الأخرى فى دساتيرها القديمة والحديثة ، ففى فرنسا بدأ دستور ١٧٩١ بإعتناق هذا المبدأ ثم اتبعته كافة الدساتير بعد ذلك حتى دستور ١٩٤٦ ، وكذلك فى بلجيكا منذ دستورها الصادر عام ١٨٣١ وتعديلاته فى ١٨٩٣ و ١٩٢٠ و ١٩٢١، وفى ايطاليا فى دستورها الصادر عام ١٩٤٧ وفى الدانمارك فى دستورها الصادر عام ١٩١٥ والمعدل فى ١٩٢٠ ، وفى ايرلندا فى دستورها الصادر عام ١٩٤٤ ،وفى الولايات المتحدة الأمريكية فى دستورها الصادر عام ١٧٨٧ ، وفى اليابان فى دستورها الجديد عام ١٩٦٣ .

وكذلك الأمر فى كثير من الدول العربية مثل لبنان فى دستورها عام ١٩٢٦ والمعدل عام ١٩٤٧ ،وفى الأردن فى دستور ١٩٥٢ ، وفى سوريا فى دستور ١٩٣٠ وفى الكويت فى دستور ١٩٦٢ .

وبالرغم من شيوع هذا النظام إلا أن الفقه ينتقده بما يلى :

١ - أن قيام المجالس النيابية بالفصل فى الطعون الإنتخابية يتعارض مع المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات ، لأن

(١) الأستاذ أحمد هبة : المرجع السابق - ص ٩٨ . كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٥٨/١٢/١٣ . مجموعة أبو شادى بند ١٩٩٦ ص ٢٠٦٠ ، وفيه تقول أنه وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات " لا ينبغى أن تكون السلطة التشريعية وهى التى تمثل الأمة وتتولى الرقابة العامة على السلطة التنفيذية خاضعة لأية رقابة أو هيمنة فى شئونها الداخلية من سلطة أخرى ، كما أن هذا الإستقلال شرط جوهرى لازم لتأدية المجالس لوظيفتها التشريعية مستقلة عن أى مؤثر خارجى " .

المجالس النيابيــة عندما تمارس هذا الإختصـاص ، إنما تفصـل فـى خصومة ترتـع إليها ،إذ لا تعـدو الطعون الإنتخابيــة أن تكون منازعات بيـن فرديـن أو أكثـر ،والفصـل فـى المنازعات هو من اختصاص السلطـة القضائيــة وحدها . (١)

٢ - أن تحقيق صحة العضويـة بواسطـة المجالس النيابـة من شأنـه اهدار الضمانـات المقررة للفائزيـن فـى الإنتخاب ،فقد غدا الفصـل فـى صحة نيابـة الأعضـاء عملية سياسيــة لا ضمان لها من الناحيـة القانونيــة ، حيث نشاهد خصوما تقتـرع لخصـوم ، ومن المحال أن يقترع صديق ضد صديق ، مما يجعلها - أى المجالس النيابيــة - غير صالحة لتولـى هذا الإختصـاص ، الذى يتطلب التحلـى بضميـر القاضـى ، يؤكد ذلك أنه لا يمكن أن يتوافـر فـى كل عضو من أعضاء هذه المجالس ، وغاية ما اشترطـه القانـون المصرى فيـه اجادة القراءة والكتابــة ،خبرة القاضـى وكفايتــه للفصـل فى خصومة قضائيــة (٢)

٣ - من الخطير أن يمنح مجلس سياسـى التكويـن وظيفـة قضائيــة ، إذ ليس فى استطاعتــه الفصـل فى صحة العضويــة دون التأثـر الشديد بالإعتبــارات السياسيــة ، واعطائها الأولويــة على حكم القانون، عمــدا أو اهمالا ، وبالنظـر إلى انتمـاء أعضاء المجلس إلى الأحزاب السياسيــة ، فإن هذا الإختصـاص يعطى الأغلبيــة سلاحا خطيرا تستعملــه فـى اجازة انتخاب اعضائها ، وفي العصف باعضـاء المجلس من الأقليــة ، وهكذا تستعمـل ولايـة الفصـل فـى الطعون كـأداة حزبيـة ، يقبـل الطعن ويرفـض بحسب ما إذا كان المطعون فيـه خصيما أو نصيـرا ،

---

(١)
ESMEIN, Elements de droit Constitutionnel Français et comparé, 7 ème éd., 1921. t.II. P. 356.

(٢) BARTHELEMY-DUEZ, Précis de droit Contitutionnel, 1934, P. 472.
الدكتـور علي محمد عبد الفتـاح : المرجع السابـق ص ١٧١ .
المستشـار أحمد مكي : دور القضـاة فـى الإنتخابـات العامة - مجلة القضـاه - عدد ينايـر/يونيـو ١٩٩٠ - ص ١٣ .

وتصبح خطرا يلوح به حزب الأغلبية ليحمل مخالفيه على النزول على ارادته يأسا من الإستفادة من النجاح فى الإنتخابات ، بل وليحمل من نجح من مخالفيه على الإنضمام إليه خشية أن تهدر آماله وتضيع بقبول الطعن فى انتخابه (١) .

٤ - أن اعطاء الإختصاص بالفصل فى صحة العضوية للمجلس النيابى ،يجعل منه خصما وحكما فى نفس الوقت مما يخالف مبادئ العدالة ، ولا يؤثر فى ذلك عدم اشتراك العضو المطلوب التحقق من صحة عضويته ، إذ يظل المجلس من وجهة النظر المجردة خصما وحكما ، مع ملاحظة أنه - فى مصر - من المحتمل أن تزيد الطعون المقدمة لإبطال العضوية على ثلث أعضاء المجلس ، مما يؤدى إلى استحالة اصدار القرارات ببطلان العضوية والتى تستلزم موافقة ثلثى الأعضاء عليها (٢).

النظام الثانى: اختصاص القضاء بالفصل فى الطعون الإنتخابية :

ازاء ما أسفر عنه التطبيق العملى من سوء ممارسة المجالس النيابية فى مختلف بلاد العالم لإختصاصها بشأن هذه المهمة القضائية التى لا تتفق وطبيعة تكوين المجالس النيابية ،والتى تقتضى حيادا لا ضمان له فى أغلبية حزبية ، وخاصة غداة المعارك

---

(١) DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel, 2 ème éd., t.4, 1924, P. 358.

الأستاذ الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق - ص ٢٠٣ .

(٢) الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : المرجع السابق ص ٣٦٦ . الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق - ص ٤٧٤ . ويمكن الرد على حجة عدم توافر نسبة الثلثين ، بأن تحتسب النسبة من بين الأعضاء الذين لم تقدم ضدهم طعون فى عضويتهم .

الإنتخابيـــة (١) ، فقد اتجه معظم الفقـه إلى المطالبـة بأن يكون الإختصـاص بالفصـل فـى الطعون الإنتخابيـــة جميعها معقودا للقضـاء وحده ، لما يتوافـر له من مقومات الخبـرة القانونيـة والحيـدة فـى اداء هذه المهمة .

ويتأســس هذا الإتجـاه على أن مؤدى الفهـم الصحيـح لمبدأ الفصـل بيـن السلطات أن البرلمـان لا يستقـل بمصيـر اعضائـه وشئونهـم إلا بعـد ثبـوت صحة عضويتهـم ، بعـدم الطعن فيهـا أو برفـض الطعن ، فهنـا يثبـت نسـب العضـو للمجلـس ، وتغـدو لهذا الأخيـر دون غيـره الكلمـة فـى مصيـر أعضائـه ومستقبلهـم ، أما عن الطعن فـى صحة انتخـاب النائـب ، فـإن البحـث يقتصـر على مرحلة سابقـة لثبـوت العضويـة البرلمانيـــة .

وبهذا النظـام أخذت بعض الدساتيـر فى العديد من الدول ، مثل دستـور اليونـان الصـادر فـى ٢٣ مايو ١٩٩١ ، ودستـور بولنـدا القديم فـى ١٩٢١ ، ودستـور النمســا الحالى فـى المـادة ١٤١ منـه .

وفـى مصر اختلف الفقـه المؤيد لهذا النظـام حول المحكمة التـى يمكن أن تتولـى هذا الإختصـاص ، إذ ذهب جانب منـه إلى تخويل محكمة النقض هذا الإختصـاص بدلا من الإكتفـاء بإختصاصهـا بالتحقيـق فـى تلك الطعون (٢) ، فـى حين انتقـد البعـض ذلك بعـدم صلاحيـة محكمة النقض بوصفهـا محكمة قانون وليست محكمة وقائـع فـى نظر الطعون الإنتخابيـــة بما تنطوى عليـه من وقائـع تتطلـب

(١) راجع الأمثلـة المشـار إليها فـى مقال الدكتـور على محمد عبد الفتـاح سالف الذكـر - ص ١٧٢ وما بعدها .

(٢) الأستــاذ الدكتـور محسن خليل : النظـام الدستـورى المصـرى - الجزء الثانـى - ١٩٨٨ - ص ٦٨٦ .

الأستــاذ الدكتـور سعد عصفـور : المرجع السابـق - ص ٢٠٥ .

الأستــاذ الدكتـور ابراهيم شيحا : القانـون الدستـورى - ١٩٨٣ - ص ٦٢٠ .

التحقيق وسماع شهود الإثبات والنفى إلى غير ذلك من وسائل الإثبات مما يخرج عن نطاق وظيفة محكمة النقض ، ولذلك يكون من الطبيعى اختصاص القضاء الإدارى بهذه الولاية ، حيث سبق للمشرع أن عهد إلى محكمة القضاء الإدارى بالفصل فى جميع الطعون الإنتخابية الخاصة بالمجالس المحلية ، ومن ثم فإن التناسق فى التشريع يقتضى أن يعهد أيضا إلى ذات المحكمة بالفصل فى الطعون الإنتخابية البرلمانية ، وقد أرست هذه المحكمة مبادئ قانونية كثيرة ، ولها قضاء ثابت ومستقر يقوم عليه القانون العام فى كثير من مسائل الطعون الإنتخابية ،علاوة على أن هذا الإتجاه يفيد فى تجنب تضارب الحلول القانونية فى المسائل المتشابهة نتيجة تعدد الجهات القضائية التى تفصل فى الطعون الإنتخابية بالإضافة إلى أن الكثير من الطعون الإنتخابية تؤسس على الطعن فى قرارات ادارية ، مما يدخلها - طبقا للقواعد العامة - فى اختصاص القضاء الإدارى ، بإعتباره القاضى الطبيعى للمنازعات الإدارية وفقا للدستور وقانون مجلس الدولة (١).

وفى تقدير فريق ثالث من الفقه فى مصر أنه يمكن أن يعهد الدستور بهذا الإختصاص إلى المحكمة الدستورية العليا (٢) ، وهو اتجاه يمكن تدعيمه بأن هذه المحكمة تعد فى واقع الأمر القاضى الطبيعى للطعون ضد مجلس الشعب من خلال رقابته على دستورية القوانين ، ومن ثم فهى الجهة القضائية الأقرب من حيث طبيعة ولايتها للإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية لمجلس الشعب ،

---

(١) الدكتور على عبد الفتاح : المرجع السابق - ص ١٧٧ .
كذلك الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : المرجع السابق - ص ٣٦٧ .
ويرى أن يعهد هذا الإختصاص إلى المحكمة الادارية العليا فيكون النظر فى هذه المنازعة من خلال درجة تقاضى واحدة .
(٢) الأستاذ الدكتور محمود عاطف البنا :استقلال القضاء كضمان للشرعية وحقوق الانسان - مجلة القضاه - يناير/يونيو ١٩٩٠ - ص ٣٣ .
الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق ص ٤٨٤ .
الدكتور محسن العبودى : المرجع السابق - ص ٥٩ .

يؤكد ذلك أن مشروع الدستور الذى وضعته لجنة الخمسين فى مصر سنة ١٩٥٣ عقب الثورة أخذ بهذا الإتجاه .

بيد أنه كما للنظام الأول بعض العيوب ، فإن النظام الثانى يواجه بعض أوجه الإنتقادات ، وأهمها :

١ - أن طريق الطعن القضائى عموما يعيبه بطء اجراءات التقاضى ، واستغراق الفصل فى المنازعات وقتا طويلا ، يمكن أن يصل بصدد الطعون الإنتخابية فترة ولاية مجلس الشعب كاملة أو معظمها ، ومن ثم يمكن للمجلس الإستفادة بوجود المطعون ضدهم فى البرلمان لأطول فترة ممكنة وخاصة إذا كانوا من أعضاء حزب الأغلبية ، وعلى سبيل المثال فإن الطعون التى تم تقديمها إلى القضاء عن الإنتخابات التى جرت يوم ٦ ابريل سنة ١٩٨٧ ، لم يصدر الحكم الموضوعى فيها من محكمة القضاء الإدارى إلا فى ١٩٩٠/٣/٢٠ أى بعد ما يقرب من ثلاث سنوات بل ويمكن أن يستغرق النزاع مدة أطول ، إذا ما تم الطعن فى هذا الحكم الموضوعى أمام المحكمة الإدارية العليا ، فى حين أن مدة ولاية مجلس الشعب وفقا للمادة ٩٢ من الدستور هى خمس سنوات ميلادية ، وذلك مع افتراض اكتمال هذه الولاية دون حله كما حدث بصدد آخر مجلسين . يضاف إلى ذلك ما قد يثيره البعض من تشكيك حول مدى مشروعية القوانين والقرارات التى أصدرها المجلس طوال هذه الفترة بتكوينه غير الصحيح وخاصة مع كثرة هذه الطعون .

٢ - أن من شأن طريق الطعن القضائى المساس بمبدأ الإستقلال العضوى للسلطات العامة ، وهو من أهم مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث مؤدى هذا النظام أن تكون الكلمة الأخيرة فى عضوية مجلس الشعب للقضاء ، ومعنى ذلك أن تتسلط سلطة على أخرى ، وهو أمر ترفضه جهات القضاء ذاتها فيما يتصل بشئون اعضائها ، حيث

تختص كما سبق وأشرنا كل من جهات القضاء العادى والدستورى والإدارى وادارة قضايا الدولة وغيرها من الهيئات القضائية - بل وبعض الهيئات غير القضائية - بشئون اعضائها بعضها تجاه البعض ،حتى فى داخل الهيئة القضائية الواحدة مثلما هو الأمر فى مجلس الدولة ، ومن هنا فليس من المنطق أن ننكر هذا الإستقلال فى شئون العضوية لمجلس الشعب وهو السلطة التشريعية فى الدولة .

٣ - أن الدستور الحالى فى مصر ، ومعظم الدساتير فى العالم، لا يعتمد قاعدة التخصص الوظيفى على نحو مطلق ، بحيث تنفرد كل سلطة بوظيفتها تماما دون أدنى تدخل فى من السلطات الأخرى ، فعلى العكس يخول الدستور كلا من السلطات الثلاث حق ممارسة بعض مظاهر الوظيفة التى تتخصص فيها السلطة الأخرى ، وهو أمر واضح لا يحتاج إلى اثبات ، وبالتالى فإن التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات لا يكون إلا بالقدر الذى قرره الدستور ، وخاصة فيما يتصل بتوزيع وظائف الدولة الأساسية على السلطات العامة فيها، حيث من الملاحظ أن المشرع الدستورى يراعى إلى جانب الإعتبارات الدستورية والقانونية ، بعض الإعتبارات السياسية والعملية التى لا غنى عنها.

النظام الثالث : الأنظمة المختلطة :

فى سبيل تلافى العيوب وأوجه الإنتقادات التى يمكن توجيهها لأى من النظامين السابقين رأت بعض الدول الأخذ بأنظمة مختلطة من شأنها تحقيق مزاياهما دون العيوب . وفى هذا الصدد يمكن التمييز بين اتجاهين :

أ - اتجاه يرمى إلى الجمع بين المجالس النيابية والقضاء فى مهمة الفصل فى صحة عضوية أعضاء هذه المجالس ، ومثال تطبيقات هذا الإتجاه الدستور الألمانى والدستور السورى . فوفقا لدستور

ألمانيا (الإتحادية) الصادر فى ١٩٤٩/٥/٢٣ والمعدل فى ١٩٥٦/٣/١٩ يختص مجلس النواب (البوندستاج) بتحقيق صحة عضوية اعضائه ، علاوة على اسقاطها إلا أنه يجوز الطعن فى قرار المجلس فى هذا الشأن أمام المحكمة الدستورية الإتحادية ، ووفقا للمادة ٤١ التى نصت على ذلك ، يصدر قانون اتحادى بالأحكام التفصيلية لهذا الإختصاص .

وينص الدستور السورى الصادر عام ١٩٥٣ فى المادة ٦١ منه على أن ينظر مجلس النواب فى الطعون المقدمة ضد صحة انتخاب أحد أعضائه ، كما ينص كذلك فى المادة ١١٧ منه على اختصاص المحكمة العليا بالنظر فى قرارات مجلس النواب الخاصة بالطعون الإنتخابية المعترض عليها .

وقد يكون من اليسير نسبيا الأخذ بمثل هذا النظام فى مصر ، فى حالة التمسك بنصوص الدستور دون تعديل ، كخطوة أولية سريعة لا تحتاج لأكثر من تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا ، بحيث يضاف إلى اختصاصاتها النظر فى الطعون ضد قرارات مجلس الشعب بصدد عضويته ، إذ ليس فى المادة ٩٣ من الدستور ما يمنع من ذلك حيث تقضى هذه المادة فى صدرها بأن " يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية اعضائه .. " دون اشارة إلى ما إذا كان هذا " الفصل " يعد نهائيا أم من الجائز الطعن فيه مثل سائر الأحكام القضائية ، ومن ناحية أخرى فإن المادة ١٧٥ من الدستور التى حددت اختصاصات المحكمة الدستورية العليا أجازت فى فقرتها الثانية للقانون أن يعين الإختصاصات الأخرى للمحكمة ، وهو ما استند إليه المشرع عندما قرر اختصاص المحكمة بحل اشكالات التنازع القضائى (المادة ٢٥ من قانون المحكمة الحالى) .

ولعلـه يكون من الملائم أن يقتصـر الإختصـاص المقتـرح المشار إليـه على حالة الخلاف بين رأى محكمة النقض وقرار مجلس الشعب ، بحيث يتعيـن على مجلس الشعب فـى حالة رفض الأخـذ برأى محكمة النقض الذى انتهت إليـه بعد التحقيـق فـى صحة العضويـة ، أن يحيل الطعن إلى المحكمة الدستوريـة العليـا لتصـدر بشأنـه الحكم النهائـى البات الملـزم لكافـة الأطراف بمـا فيهـم مجلس الشعب ، وذلك أسوة بإختصـاص المحكمة الدستوريـة العليـا بالفصـل فـى دستوريـة القوانيـن ، وبالتالـى لا يجوز الإحتجـاج بإستقـلال المجلس ، حيث يخضـع فـى الأصـل للرقابـة على دستوريـة أعماله لذات المحكمة .

ب- اتجـاه يرمـى إلى انشاء هيئة دستوريـة عليـا محايدة ، مثل المجلس الدستـورى فـى فرنسـا ، تخول ضمن اختصاصاتهـا مهمة الفصل فـى الطعون الإنتخابيـة (١) ، ومثـال تطبيقـات ذلك ، الدستـور التركـى الصـادر فـى ٩ يوليـو ١٩٦١ ، والذى عهد - كما سبق وشرحنـا- بمهمـة تولـى ادارة ومراقبـة الإنتخابـات منذ بدايتهـا وحتـى نهايتهـا إلى المجلس العالـى للإنتخابـات ، والذى يتشكـل من عناصـر قضائيـة خالصـة تختارهـم محكمة النقض ومجلس الدولـة ، وتختـص ببحث جميع المخالفات والشكـاوى والإعتراضـات المتصلـة بالإنتخابـات طيلة فتـرة الإنتخـاب وبعدهـا ، أى بكافـة الطعون الإنتخابيـة .

ومن تطبيقـات هذا الإتجـاه كذلك ، ما نص عليـه دستـور المغرب الصـادر عام ١٩٦٢ من تأسيـس مجلس أعلى للإنعـاش الوطنـى والتخطيـط ، وأن تؤسـس بـه غرفة دستوريـة يرأسهـا الرئيـس الأول للمجلس الأعلـى (الملك) ، وتضم بالإضافـة إلى الرئيـس قاضيـا من الغرفـة الإداريـة للمجلس الأعلـى واستـاذا بكليـات الحقوق يعينـان بمرسـوم ملكـى لمدة ست سنوات ، وعضوين يعين أحدهمارئيس مجلس

(١) يؤيـد هذا الإتجـاه الأستـاذ الدكتـور مصطفـى أبـو زيـد : الدستـور المصرى ورقابـة دستوريـة القوانيـن - ١٩٨٥ - ص ٤٤٢ .

النواب والآخر رئيس مجلس المستشارين ، وذلك فى مستهل مدة النيابة أثر كل تجديد جزئى . وتبت الغرفة الدستورية فى صحة انتخاب أعضاء البرلمان وصحة عمليات الاستفتاء .

كما يمكننا اعتبار النظام الفرنسى الحالى من تطبيقات هذا النظام ، فمنذ ١٩٥٨ ،يختص المجلس الدستورى كما سبق وشرحنا بكافة الطعون الإنتخابية ، وهو كما نعلم سلطة دستورية مستقلة تماما عن السلطتين التشريعية والقضائية ، ويتم تشكيله من عناصر مختلفة يتم اختيار معظمهم من قبل السلطات العامة علاوة على رؤساء الجمهورية السابقين (١).

وفى تقديرنا أن هذا الإتجاه جدير بالإتباع إذا ما تيسر تعديل الدستور ، فليس من الحكمة أن تخول احدى المحاكم القائمة هذا الإختصاص ، حتى ولو كانت المحكمة الدستورية العليا ، إذ يكفيها ما تحمله من أعباء بصدد فحص الدستورية وحل التنازع حول الإختصاص ، علاوة على التفسير التشريعى ،ولما كنا على اقتناع كامل بضرورة أن يتولى ادارة العملية الإنتخابية والإشراف عليها جهاز قضائى مكون من ثلاثة أعضاء من المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ،فلعله يكون من المناسب استكمال ذلك التنظيم بتشكيل هيئة محايدة تضم رؤساء الجهات القضائية الثلاث المشار إليها يشاركهم ثلاثة آخرون من أساتذة الجامعات المتخصصين وليكونوا بصفاتهم مثل رؤساء أقسام القانون العام فى جامعات القاهرة وعين شمس والإسكندرية ، برئاسة وزير العدل ، وذلك حتى لا يجمع الجهاز القضائى بين صفتى الخصم والحكم ، إذا ما تم تكليفهم بالفصل فى الطعون الإنتخابية اضافة إلى ادارة

---

(١)

G.BURDEAU, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 17 ème éd., 1976, P. 491.
L. PHILIP, op.cit., P. 46.

العمليـة الإنتخابيـــة والإشراف عليهـا ، وتتولـى هذه الهيئـة المحايدة ، بإعتبارهـــا هيئة ذات اختصاص قضائـى ، مهمة الفصل فـى كافـة الطعون الإنتخابيــة على أن تنتهـى من ذلك خلال شهر على الأكثـر من تاريـخ اعلان نتائـج الإنتخـاب ، ولا يجـوز انعقـاد مجلس الشعب قبـل الفصـل فـى هذه الطعون ما لم يبلـغ عددها أقل من ١٠٪ من عدد أعضاء المجلس، بمعنـــى أنه إذا كان عدد الأعضـاء المطعون فـى صحة عضويتهـم يقل عن هذه النسبـة ، فإنـه يجوز انعقـاد المجلس بغيـر مشاركـة من هؤلاء الأعضـاء الذين عليهم الإنتظـار لحين صدور الحكم بشأنهـم خلال مدة الشهر السالفـة الذكر ، ويتعيـن على المشرع أن يكفـل فـى تنظيمـه لهذا الإختصـاص كافـة ضمانات التقاضـى مع التخفيـف لأقصـى درجة ممكنة من اجراءات التقاضـى حتـى يتسنـى للهيئـة المقترحـة انهاء عملها خلال هذه الفتـرة الوجيزة ، فـإذا انقضى الشهر المشـار إليـه أى المدة المقررة للفصـل فـى الطعون الإنتخابيـــة ،اجتمـع مجلس الشعب بقـوة القانـون ، وانتقـل الإختصـاص بالفصــل فـى صحة عضويـة من لم تصـدر الأحكـام بشأنهـم مع نهايـة هذه المدة إلى المجلس ذاتـه ، ليصـدر قـراره فـى شأن عضويتهـم خلال شهر آخر ، لا يحق لهم أيضا خلاله المشاركـة فـى جلسات المجلس .

ولعل من شأن هذا الإقتــراح تلافــى الإنتقـادات التـى سبـق اثارتهـا بشـأن اختصاص كل من مجلس الشعب وجهات القضـاء بالفصـــل فـى الطعون الإنتخابيـــة بضمـان استقـلال مجلس الشعب عضويا وتلافـى غديم جيـاده ، عـلاوة على عدم المساس بوظيفـة القضـاء من جانب سلطة عامة أخرى مع تلافـى عيب بطء العدالـة نتيجـة اجراءات التقاضـــى المطولة.

المطلب الثالث
الرقابة على دستورية الأعمال القانونية

الدستور هو التشريع الأساسى فى أية دولة قانونية حيث لا يتصور قيام الدولة القانونية دون أن يكون لها دستور يقيم النظام فيها وينشئ ويؤسس سلطات الدولة المختلفة ، ويحدد لكل منها مجال اختصاصاتها وميدان نشاطها وحدود أعمالها فيلقى عليها واجب مباشرة مهامها وفق الأوضاع التى رسمها لها ، تحقيقا للهدف الذى ابتغاه الدستور لها ، بحيث يؤدى الخروج على هذه الأوضاع وذلك الهدف إلى عدم دستورية تصرف السلطة العامة ، إذ تمثل تلك القيود وسائل حماية الأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة ، أى بمعنى آخر وسائل حماية من لا سلطة لهم فى مواجهة من لهم السلطة .

ومن المسلم به أن السلطات العامة فى الدولة عندما تمارس اختصاصاتها وفقا للحدود المرسومة بالدستور لا تباشر حقا شخصيا، لها أن تقوم به أو تنزل عنه أو تفوضه لسلطة غيرها ، وإنما هى تباشر وظيفة قلدها لها الدستور وفقا لضوابط وحدود معينة ، وبخروجها على هذه الضوابط والحدود فإنها تتحول من سلطة قانونية مشروعة إلى مجرد سلطة فعلية غير مشروعة . وإذا التزمت كل سلطة نطاق اختصاصها فى تصرفاتها الإيجابية والسلبية وفقا لمقتضيات سمو الدستور وتدرج الأعمال القانونية ساد الإستقرار والوئام بينها ، وتأكدت المشروعية ومبدأ سيادة القانون ، ومن ثم الدولة القانونية .

غير أنه قد يحدث أن تحاول احدى السلطات تجاوز النطاق الدستورى المحدد لإختصاصاتها ، غازية اختصاصات سلطة أخرى ، أو معتدية على بعض الحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور للأفراد ، الأمر الذى يفرض أن يوجد تنظيم معين يستطيع أن يرد

السلطة إلى حدود اختصاصاتها الدستورية ، والا تعرض الدستور والنظام القانوني للدولة كله للإنهيار والعبث بأحكامه ، واستمرار تعدى السلطات على المبادئ والقواعد التى كفلها الدستور بغير استثناء ، وتنتهى إلى أن تغدو سلطات تحكمية وليست حاكمة، فيستشرى الإستبداد والتعسف ، ويغلب منطق القوة ، وتسود دولة الظلم والفساد .

ومن المستقر فى معظم الدول أن خير وسيلة أو سلطة تتولى ضمان وحماية الدستور من الإعتداء على أحكامه ومبادئه وقيمه هى السلطة القضائية ، بإعتبارها جهة محايدة يفترض فيها النزاهة والبعد عن مواطن الظنون ، وتتوافر كافة الضمانات لأعضائها لأداء عملهم بحياد وتجرد من خلال الفصل فى المنازعات . فالقضاء هو ضمان هام لحماية الدستورية وحارس أصيل لحقوق الأفراد ضد الإنتهاك فرديا كان أو جماعيا ، وليس من شك فى أن احساس المواطنين أن بإمكانهم الإعتماد على نظام قضائى حازم يعظم من احساسهم بحرياتهم .

ولئن كانت معظم الدول تتفق اليوم من حيث مبدأ الحماية القضائية للدستور ، إلا أنها تختلف كثيرا حول اسلوب ونطاق ومدى وآثار هذه الحماية ، فمنها ما يعتمد اسلوب الرقابة المركزية للدستورية ويتم ذلك غالبا عن طريق الدعوى الأصلية التى تؤدى كاصل عام إلى الغاء الأعمال القانونية المخالفة للدستور ، ومنها ما يرى أن تقوم الرقابة على أساس حق جميع المحاكم فى الإمتناع عن تطبيق الأعمال القانونية المخالفة للدستور أو عن الإعتداد بها ، وذلك إذا ما تم الدفع بعدم دستوريتها . وإذا كان الأسلوب الأول يستند مباشرة إلى مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، فإن الأسلوب الثانى يرتكز على قاعدة تدرج القواعد القانونية فى المرتبة الإلزامية وسمو الدستور .

وتأخذ مصر اليوم بأسلوب الرقابة المركزية للدستورية بصدد القوانين واللوائح ، فى حين تتولى محاكم القضاء الإدارى رقابة دستورية القرارات الإدارية الفردية ، كما تضمن المحاكم العادية دستورية التصرفات الفردية والخاصة من خلال إعمال فكرة " النظام العام والآداب " التى لا يجوز للأفراد الخروج عليها .

ويستفاد من ذلك أن هناك بعض الأعمال القانونية التى لا تخضع للرقابة على دستوريتها ، بما يعد اضعافا للحماية الدستورية من حيث نطاقها ، وعليه فإنه لإستكمال باقى حلقات المشروعية وسيادة القانون ، يتعين اخضاع هذه الأعمال للرقابة على دستوريتها إذ أن مظنة الخروج على أحكام الدستور تقوم بشأن كافة الأعمال القانونية ، وليست القوانين واللوائح والقرارات الإدارية وتصرفات الأفراد فحسب .

وأهم الأعمال القانونية التى تفلت من الرقابة على دستوريتها ، وهو الأمر الذي كشف عنه بوضوح الخلاف أو التنازع حول الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية محل دراستنا ، الأعمال البرلمانية الصادرة عن السلطة التشريعية ، والأحكام القضائية الصادرة عن القضاء ، علاوة على أعمال الحكومة أو السيادة ، وخاصة الصادرة منها من السلطة التنفيذية ، والتى يرفض القضاء الدستورى فى مصر الرقابة على دستوريتها دون سند تشريعى أو مبرر قانونى مقبول .

فقد كان من الميسور حل التنازع المشار إليه بسهولة ويسر لو كان هناك طريق للرقابة على دستورية الأعمال البرلمانية لمجلس الشعب ومنها قراراته بشأن عضويته ، أو كان هناك طريق للرقابة على دستورية الأحكام مثل أحكام القضاء الإدارى الأخيرة بصدد ذات الموضوع .

وباعتبار أن المحكمة الدستورية العليا هى القاضى الطبيعى لحماية الدستورية فإنه يتعين أن يمتد اختصاصها للرقابة على دستورية كافة الأعمال القانونية دون استثناء ، وقد يستلزم الأمر تعديلا تشريعيا - وربما دستوريا - لوضع هذا المبدأ موضع التنفيذ وخاصة بالنسبة للأعمال البرلمانية - خلاف القوانين - وكذلك الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء ،أما بصدد أعمال الحكومة فإنه فى مقدور المحكمة الدستورية العليا - كبداية - أن ترفض الأخذ بهذه النظرية فى أحكامها ، بوصفها القاضى الطبيعى لرقابة هذه الأعمال .

والواقع أن مشكلة أعمال الحكومة تبدو فى أن جانبا من الفقه والقضاء ما زال حتى اليوم يخلط بين هذه الأعمال وبين بعض القرارات الإدارية ، ويرى - بغير حق - أن النتيجة الحتمية لوصف أحد الأعمال بأنه من أعمال الحكومة أو السيادة هو عدم خضوعها للرقابة القضائية أيا كان نوعها ،وهو فهم غير صحيح ، إذ أن أعمال الحكومة كما استقر على ذلك القضاء - وخاصة المحكمة الدستورية العليا - هى الأعمال التى تتصل بوظيفة الحكم وليس بوظيفة الإدارة ولا التشريع أو القضاء من باب أولى ، غير أنه نظرا لعدم انشاء هيئة متخصصة فى مباشرة وظيفة الحكم فالغالب أن تتولاها السلطة التنفيذية وربما تشاركها فى ذلك السلطة التشريعية أيضا، ويتحدد نطاق هذه الأعمال فى موضوعين لا ثالث لهما ، الأول العلاقة بين السلطات العامة بعضها البعض كقرار مجلس الشعب بطرح الثقة بأحد الوزراء أو قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب، والثانى العلاقة بين الدولة والخارج عموما سواء فى حالة السلم أم فى حالة الحرب ، أى كل ما يتصل بالعلاقات الدولية سلما وحربا ، كالقرار بالإعتراف بدولة أو الإنضمام إلى منظمة دولية أو ابرام معاهدة أو اعلان الحرب أو ارسال قوات عسكرية لدولة أخرى . وهذه الأعمال

بطبيعتهـا يحكمها الدستـور ذاتـه ، ولا يتصـور أن تكون مخالفة لمبدأ المشروعيـة إلا من حيث دستوريتهـا ، ولذلك حرص المشرع على النص صراحة فـى قانونـى السلطـة القضائيـة ومجلس الدولة على عدم اختصاصهمـا بالنظـر فيهـا ، ولم يات بنص مماثل فـى قانون المحكمة الدستوريـة العليـا بإعتبارهـا القاضـى الطبيعـى لهذه الأعمال : ومع ذلك فإن المحكمة للأسف رأت الحكم بعـدم اختصاصهـا - هى أو غيرها - بالفصـل فـى الطعون ضد هذه الأعمال ، أخذا بالفهـم غير الصحيح بعـدم خضوع أعمال الحكومة لرقابـة القضـاء ، فـى حين أن الصحيـح هو عدم خضوعها لرقابـة القضـاء العـادى أو الإدارى مع خضوعها لرقابـة المحكمة الدستوريـة العليـا علاوة على الرقابـة البرلمانيـة (١) .

بيـد أنه يخفف من هذه المشكلة أن معظم هذه الأعمال ، تتمتـع السلطـة المختصـة بمباشرتهـا بقـدر كبيـر من حرية التقديـر ، وذلك ازاء تخلى المشرع عن تقييدهـا ، ومن ثم يضيق مدى الرقابـة المفروضـة عليها بحيث يكاد يقتصـر الأمـر على الرقابـة على عنصر الإختصـاص فيهـا ، وهو عنصر من النـادر مخالفتـه فـى صدد أعمال الحكومة وعنصـر الغايـة ، وهو عنصـر يصعب اثبات مخالفتـه بمجانبـة المصلحة العامـة .

أما عن الأعمـال البرلمانيـة خلاف ما تصدره السلطـة التشريعيـة من قوانيـن ، فالفقـه يجمع على أن مقتضـى مبدأ المشروعيـة خضوع كافـة الأعمـال للرقابـة على مشروعيتهـا ، ومن ثم يتعيـن اخضاع الأعمـال البرلمانيـة للرقابـة على مشروعيتهـا أسوة بالقوانيـن الصـادرة عن ذات السلطـة ، خاصة وأنه ليس من نص يمنع من ذلك ، وإذا كان السبب الحقيقـى لعـدم الرقابـة عليها وتقريـر المسئوليـة عن الأعمـال البرلمانيـة

(١) راجع فـى التفاصيـل مؤلفنـا : الدعاوى الادارية والإجراءات أمام القضـاء الإدارى - ١٩٩١ - ص ٧٧ .

يرجع إلى عدم وجود قاض مختص بنظر هذه الطعون (١) ، فإن انشاء المحكمة الدستورية العليا بوصفها القاضى الطبيعى لأعمال السلطة التشريعية يدفعنا إلى المطالبة بتعديل نصوص القانون المنظم لها لتمتد رقابتها إلى الأعمال البرلمانية فتراقب دستوريتها أسوة بالقوانين واللوائح .

غير أن المشكلة الحقيقية فى هذا الشأن تكمن فى الرقابة على دستورية الأحكام القضائية ، فبالرغم من أن هناك أكثر من تطبيق دستورى لهذا المبدأ فى بعض البلاد ، إلا أن القضاء فى مصر رفض بإصرار هذه الفكرة عندما طرحت رسميا لأول مرة فى مصر عام ١٩٧٩ فى مشروع انشاء وتنظيم المحكمة الدستورية العليا ، وهذا ما نبينه تفصيلا وذلك بعرض التطبيقات الدستورية لهذه الرقابة فى بعض الدول المختلفة ، ثم نلى ذلك بدراسة الموقف فى مصر منها .

أ - التطبيقات الدستورية لقاعدة خضوع الأحكام القضائية للرقابة على دستوريتها :

بمراجعة بعض الدساتير فى الدول المختلفة ، يمكننا ملاحظة عدة أمثلة لدول تأخذ بقاعدة اخضاع الأعمال القانونية كافة ، ومن بينها على الأخص الأحكام القضائية ، للرقابة على دستوريتها ، ولعل المثال الواضح لذلك يتحقق فى الولايات المتحدة الأمريكية ، كما يتحقق ذلك أيضا فى دساتير ألمانيا الإتحادية وأسبانيا وسويسرا والهند ، علاوة على دول أخرى مثل البرتغال والنمسا وموناكو وتشيكوسلوفاكيا والإتحاد السوفيتى .

١ - **الدستور الأمريكى** : بالرغم من أن الدستور الأمريكى لم ينص صراحة على رقابة الدستورية لأى من الأعمال القانونية ، بما

---

(١) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : القضاء الإدارى - الكتاب الثانى - ١٩٧٧ - ص ٢٨ .

فى ذلك القوانين ، إلا أن الرقابة القضائية على الدستورية وخاصة بالنسبة للقوانين تقررت بحكم قضائى شهير هو حكم " ماريورى ضد ماديسون " وذلك بمبادرة من رئيس المحكمة العليا " مارشال " عام ١٨٠٣ ، بمعنى أن هذه الرقابة هى من خلق القضاء ذاته .

وقد تأسست هذه الرقابة فى أمريكا على أن فى طليعة المبادئ الدستورية أن تكون السلطة مقيدة وأن الدستور هو منظومة من القيود على ممارسة السلطة العامة ، وأى مجتمع يراعى تلك القيود يؤسس دولة دستورية ، فالدستور هو درع ضد السلطة التعسفية ، وعليه يتعين على جميع المحاكم - فيدرالية كانت أم محاكم الولايات أم المحاكم المحلية ، أن تصون الدستور ، وتحكم فى كل منازعة مطروحة عليها بمقتضى نصوصه وفى حدود اختصاصها ، وللمحكمة العليا سلطة الحكم النهائى فى الأمور الدستورية (١) .

وعليه استقر الأمر فى الولايات المتحدة الأمريكية على سلطة المحكمة العليا - وغيرها من المحاكم - على المراجعة القضائية ، وبمقتضاها يتم اعلان أن القرارات أو التصرفات المنافية للدستور هى تصرفات باطلة ، وتتولى المحكمة العليا فى هذا الصدد مراجعة أحكام المحاكم العليا المحلية ، أى محاكم الولايات العليا ، للتحقق من مدى احترام أحكام هذه المحاكم لدستور الإتحاد الفيدرالى ، أى دستور الولايات المتحدة الأمريكية (٢) .

---

(١) M.J. SKIDMORE-M.C.WANKE, American Government, 3 ed., 1981.

ترجمة الدكتور نظمى لوقا بعنوان : كيف تحكم أمريكا - ١٩٨٨ - ص ٣٤ و ١٦٦ .

(٢) الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : النظم السياسية فى العالم المعاصر - ١٩٧٥/٧٤ ص ٢٢٢ .

٢ - دستور ألمانيا الإتحادية : وفقا للمادة ٩٣ من دستور ألمانيا الإتحادية الصادر فى ١٩٤٩/٥/٢٣ والمعدل فى ١٩٥٦/٣/١٩ ، تختص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فى الطعون الدستورية المقدمة من قبل أى شخص يرى أنه قد لحقه ضرر فى أحد حقوقه الأساسية (أى تلك المنصوص عليها فى المواد من ٢ إلى ١٩ من الدستور) أو فى أى من الحقوق التى تكفلت بضمانها كل من المادة ٤/٢٠ و ٣٨ و ١٠١ و ١٠٣ و ١٠٤ " .

ومؤدى هذا النص أنه يجوز لأى فرد يلحقه ضرر فى أحد حقوقه المنصوص عليها فى الدستور من جراء أى تصرف ، سواء صدر عن السلطة التشريعية أم التنفيذية أم القضائية ، أن يطعن أمام المحكمة الدستورية العليا ضد تصرف هذه السلطة ، قانونا كان أم قرارا اداريا أم من الأحكام القضائية ، وقد جاء هذا النص تنفيذا وضمانا لما نصت عليه المادة الأولى من هذا الدستور ، أنه " تلتزم السلطة التشريعية والسلطة الإدارية والسلطة القضائية بالحقوق الأساسية المبينة فيما بعد ، بإعتبارها حقوقا واجبة التطبيق " . ومع ملاحظة أن احداث القوانين أو التشريعات لإضرار مباشرة بالحقوق الدستورية المشار إليها هو أمر نادر ، فإن معظم الطعون التى تستند إلى نص المادة ٩٣ سالفة الذكر إنما توجه إلى القرارات الإدارية والأحكام القضائية ، بل ومع مراعاة أن المحكمة الدستورية العليا تشترط لقبول طعون الأفراد ، أن تستنفد أولا كافة الطرق العادية للطعن ، فإن الطعون ضد القرارات الإدارية هى بدورها أمر نادر ، حيث يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإدارى . ولذلك يلاحظ أن طعون الأفراد وفقا للمادة المشار إليها توجه عملا ضد الأحكام القضائية الصادرة فى موضوعات تمس الحقوق المكفولة دستوريا ، وهى غالبا أحكام صادرة من المحاكم الإدارية ، حيث تتولى المحكمة الدستورية العليا

السهر على حماية الدستور بنقض أى حكم صادر عن أية جهة قضائية إذا ثبت أنه ينطوى على مخالفة أحكام الدستور (١) .

ولم يكتف الدستور بفرض احترام الأحكام القضائية لقواعده من خلال رقابة المحكمة الدستورية لها ، وإنما قرر كذلك مسئولية القضاء الشخصية عن هذه الأحكام ، إذ قررت المادة ٢/٩٨ من هذا الدستور أنه " إذا خالف أحد القضاء الإتحاديين أثناء مباشرتهم لمهام وظيفته أو خارجها مبادئ الدستور أو النظام الدستورى لولاية من الولايات ، يجوز للمحكمة الدستورية الإتحادية أن تقرر بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وبناء على طلب مجلس النواب ، تعيين القاضى فى وظيفة أخرى أو احالته إلى التقاعد ، ويجوز لها أن تقضى بعزله إذا تعمد ارتكاب المخالفة " (٢)

٣ - الدستور الأسبانى : صدر الدستور الحالى لأسبانيا عام ١٩٧٨ متضمنا انشاء المحكمة الدستورية ، والتى صدر القانون الأساسى بتنظيمها عام ١٩٧٩ .

وبمقتضى المادة ١٦١ من الدستور ، تختص هذه المحكمة بالفصل فى الطعون التى تقوم على أساس انتهاك الحقوق والحريات المحددة بنص المادة ٢/٥٣ من الدستور (مجموعة الحقوق والحريات الرسمية) ، والتى تقدم ضد النصوص التشريعية أو الأعمال القانونية أو الأفعال المادية للسلطات العامة فى الدولة وكافة الهيئات المستقلة التابعة لها . ويقدم الطعن أما من النيابة العامة أو محامى الشعب أو أى فرد عادى استنادا إلى مصلحة مشروعة تم

---

(١) بلغت الطعون ضد الأحكام عام ١٩٨٥ ٢٦٤٤ طعنا ، ووصلت أعلى نسبة فى الطعون ضد الأحكام وفقا لهذه المادة عام ١٩٧٦ حيث بلغت ٩٧,٥٪ من مجموع الطعون .

(٢) جدير بالإشارة أنه تقررت فى فرنسا مسئولية القضاة عن أعمالهم منذ عام ١٩٧٢ بمقتضى التعديل الوارد فى قانون المرافعات بتاريخ ١٩٧٢/٧/٥ ، وهو ما أكده المشرع فى قانون المرافعات الفرنسى الحالى الصادر عام ١٩٧٥ ، وكذلك قانون تنظيم القضاء الصادر عام ١٩٧٩ .

انتهاكها ،وبشرط تقديم طعن مسبق أمام القضاء العادى خلال عشرون يوما التالية لعملة بالتصرف الذى سبب اخلالا بمصلحته أو اضرارا به .

ونزولا على هذا النص نظمت المادة ٤٤ من قانون المحكمة الدستورية ما يطلق عليه " طعن الأمبارو "Recours d'AMPARO وهو طعن يستخدم فى الحالات التى يكون فيها ثمة عمل ايجابى أو اهمال سلبى صادر عن احدى الهيئات القضائية ، بحيث يعد مصدرا أساسيا مباشرا لإنتهاك أو اعتداء على الحقوق والحريات التى يحميها الدستور ، وفى الحدود التى تكون فيها هذه المخالفة محلا لإستخدام طرق الطعن العادية أو غير العادية ، وعندما يكون ذلك مترتبا على الحكم القضائى المنشئ للمخالفة أو الإنتهاك . وللمحكمة الدستورية أن تأمر بوقف تنفيذ قرارات السلطة التنفيذية أو القضائية المطعون فيها إما عن تلقاء نفسها أو بناء على طلب الطاعن (١) .

٤ - دستور سويسرا : بناء على ما نصت عليه المواد من ١٠٦ إلى ١١٤ من دستور سويسرا الحالى الصادر عام ١٨٧٤ ، انشئت المحكمة الإتحادية عام ١٨٤٨ وأعيد تنظيمها عام ١٩٧٤ ، وتتولى هذه المحكمة ، وهى أعلى المحاكم فى سويسرا رقابة الدستورية على اللوائح الصادرة عن الحكومة الإتحادية ، وقوانين المقاطعات ، والقرارات الإدارية والقضائية الصادرة تطبيقا للقوانين الإتحادية أو قوانين المقاطعات . وبذلك لا يخرج عن نطاق الرقابة على الدستورية سوى القوانين الإتحادية والمعاهدات التى يوافق عليها المجلس

---

(١) راجع فى ذلك :

BON-MODERIVE-RODRIGUEZ, La Justice Constitutionnelle en Espagne, Paris, 1984.

الإتحادى وذلك لظروف تتصل بالنظام السياسى والدستورى فى سويسرا والذى يقوم على النظام المجلسى أو حكومة الجمعية .

٥ - دستور الهند : تنص المادة ١٣٢ من دستور الهند الصادر فى ١٩٤٩/١١/٢٦ على أنه " تنظر المحكمة العليا فى الأحكام أو القرارات أو الأوامر النهائية للمحاكم العالية فى أراضى الهند ... إذا أصدرت المحكمة العالية شهادة بأن الطعن يتضمن مسألة قانونية جوهرية تتصل بتفسير هذا الدستور . وفى حالة رفض المحكمة العالية تقديم مثل هذا الإقرار ، يجوز للمحكمة العليا أن تصدر اذنا خاصا بجواز الطعن ، وذلك إذا اقتنعت بأن الدعوى تنطوى على مسألة قانونية جوهرية تتصل بتفسير الدستور .

وفى حالة صدور مثل تلك الشهادة أو منح ذلك الإذن ، يجوز لكل طرف فى النزاع الطعن أمام المحكمة العليا على أساس أن القرار الخاص بمثل المسألة المذكورة قد صدر خطأ ... ويقصد بعبارة أمر نهائى فى سياق هذه المادة ، كل أمر يفصل فى منازعة قضائية بحيث لو صدر لصالح الطاعن لأصبح كافيا للفصل نهائيا فى الدعوى".

ب- الموقف فى مصر من الرقابة على دستورية الأحكام القضائية :

غداة صدور دستور ١٩٧١ الحالى فى مصر ، بدأ الإعداد لإنشاء وتنظيم المحكمة الدستورية العليا التى نصت المادة ١٧٤ من هذا الدستور على انشائها بإعتبارها " هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها " تتولى وفقا للمادة ١٧٥ من الدستور " دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ... ويعين القانون الإختصاصات الأخرى للمحكمة ... " ، وإلى أن يتم تشكيل هذه المحكمة نصت المادة ١٩٢ على أن " تمارس المحكمة العليا

اختصاصاتها المبينة فى القانون الصادر بانشائها " إلى ذلك الحين.

وقرب نهاية عام ١٩٧٧ تم اعداد مشروع بقانون المحكمة الدستورية العليا ، ورد فى المادة ٣٥ منه انه يجوز لوزير العدل أن يطعن أمام المحكمة الدستورية العليا فى الأحكام غير القابلة للطعن، إذا صدرت بالمخالفة للدستور أو لأحكام قانون المحكمة الدستورية العليا ، كما أجازت ذات المادة لرئيس هذه المحكمة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه حتى الفصل فى الطعن . وللمحكمة وفقا للمادة ٥٦ من المشروع أن تلغى الحكم المخالف للدستور ، وأن تتصدى لموضوع الدعوى فتفصل فيه من جديد .

بيد أن هذا المشروع تعرض لحملة واسعة من النقد والهجوم الشديد من جانب كافة الهيئات القضائية ونقابة المحامين ونادى القضاة والجمعيات العلمية المتخصصة ، وشمل النقد معظم مواد المشروع سيما ما اتصل منها بتشكيل وتكوين المحكمة ، واختصاصاتها وخاصة المتعلقة بالتفسير والرقابة على دستورية الأحكام ، علاوة على طبيعة هذه المحكمة . (١)

وتتلخص أوجه انتقاد اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية الأحكام القضائية فى النقاط التالية : (٢)

(١) راجع فى تفاصيل هذه الإنتقادات : مجلة المحاماة السنة ٥٨ عدد ١ ، ٢ ص ١٧٦ وما بعدها .
الأستاذ الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق - ص ٢٩٦ وما بعدها
الأستاذ الدكتور ابراهيم شيحا : المرجع السابق - ص ٨٠٤ وما بعدها .
تقرير اللجنة التشريعية عن مشروع قانون المحكمة بعد تعديله - مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الثامنة فى ١٩٧٩/٧/١٨ ص ٧٥ .
(٢) وهى الإنتقادات الواردة فى بيان نقابة المحامين بشأن هذا المشروع، وبيان نادى القضاة ، وقرارات الجمعيه العمومية لمجلس الدولة ، واتجاهات الرأى فى الندوة المنعقدة بالجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، وقرارات الجمعية العمومية لمحكمتى شمال وجنوب=

١ - ابتدعت المادة ٣٥ من المشروع اختصاصا جديدا للمحكمة الدستورية العليا لم ينص عليه الدستور ولا مثيل له فى كافة الأنظمة القانونية المقارنة التى تعترف بسيادة القانون كأساس لنظام الحكم فيها .

٢ - إن هذا الإختصاص بالغ الخطورة إذ أنه يفرض صورة كريهة من صور الوصاية على السلطة القضائية ، ويعقد هذه الوصاية لوزير العدل ، ولهيئة (المحكمة الدستورية العليا) يريدها المشروع هيئة سياسية بحتة ، مما يعد تدخلا سافرا من السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية ، يحظره نص المادة ١٦٦ من الدستور .

٣ - إن السلطات الخطيرة المقررة للمحكمة الدستورية العليا فى المادتين ٣٥ و ٥٦ من المشروع ، يراد بها العصف بإستقلال القضاء وهدم أركانه وتقويض بنيانه الراسخ المتين ، ذلك أن الحكم القضائى النهائى هو واحة المتقاضى التى يلجأ إليها بعد طول السفر وعنائه فى صحراء المنازعة القضائية ، فهو عنوان الحقيقة وهو نهاية المطاف والإستقرار النهائى للمنازعة يتضمن شهادة يحصل عليها صاحب الحق بعد جهاد طويل بذل فيه الكثير من الجهد والمال ، فكيف يخضع الحكم النهائى وهذه منزلته لحق التعقيب عليه من المحكمة الدستورية العليا حتى ولو كان هذا التعقيب بمقولة أو بزعم المخالفة للدستور أو لتفسيرات المحكمة ، وهو زعم يثار بناء على طلب صاحب الشأن المضرور من الحكم يظاهرة فيه وزير العدل .

٤ - ان هذا الاختصاص يهدر مبدأ حجية الأحكام القضائية النهائية الذى هو أحد الركائز الأساسية لإستقلال القضاء ، ويبتدع

= القاهرة ، وجميعها منشور بمجلة المحاماة المشار إليها فى الهامش السابق.

درجة تقاضى جديدة تعلو حتى على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ، ومن شانه تحول الحكم القضائى النهائى إلى مجرد قصاصة ورق بتوصية تعرض على وزير العدل ليكون له حق اجازتها أو رفضها بواسطة المحكمة ، وهى كما شكلها المشروع ذات لون سياسى لقيام الوزير ومجلس الشعب بترشيح اعضائها .

٥ - ان المشروع يعطى سلطة واسعة لرئيس المحكمة الدستورية العليا ، إذ يجيز له بقرار منفرد يصدره وقف تنفيذ أحكام القضاء النهائية . وبموجب هذه السلطة يحق لرئيس هذه المحكمة منفردا وبغير اخطار الخصوم أن يوقف تنفيذ حكم صادر من دائرة من دوائر محكمة النقض أو المحكمة الإدارية العليا وذلك بناء على طلب السلطة التنفيذية التى تكون عادة خصما فى الدعوى ، وبذلك فإن المشروع يهبط بهذا الحكم لمرتبة أدنى من مرتبة القرار الإدارى عند الطعن فيه ، إذ لا يملك رئيس المحكمة سلطة وقف تنفيذه ، ولكن نيطت هذه السلطة بهيئة المحكمة كلها وفقا للمادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة .

٦ - ان تخويل المحكمة سلطة التصدى للفصل فى موضوع الدعوى يجعل منها محكمة قانون تعلو على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا على خلاف المهمة الأساسية المنوطة بها طبقا للمادة ١٧٥ من الدستور بإعتبارها محكمة الرقابة على دستورية القوانين ، فضلا عن استحالة قيامها بهذا الدور الذى اراده لها المشروع من أن تحكم فى جميع المنازعات القضائية أيا كان نوعها ، سواء كانت جنائية أو مدنية أو تجارية أو ادارية أو أحوال شخصية ، وهو ما يمثل افراطا فى الجموح ، ولا يستقيم مع مبدأ تخصص القضاء القائم على ازدواجه بين القضاء العادى والقضاء الإدارى .

وقد أدت هذه الحملة الإنتقادية لمشروع قانون المحكمة الدستورية العليا إلى تعديله وحذف الإختصاص بالرقابة على دستورية الأحكام القضائية من المشروع المعدل الذى صار قانونا بعد ذلك .

بيد أنه يلزم ملاحظة انه وإن كانت هذه الإنتقادات يسهل الرد عليها ، خاصة وأنها فى مجموعها ليست انتقادا لمبدأ الرقابة على دستورية الأحكام بقدر ما هى انتقادا لأسلوب تطبيق وتحريك هذه الرقابة ، إلا أنه يتعين تفهم مبعث هذه الإنتقادات وكان يتمثل - فى تقديرنا - فيما يلى :

أ - التوجس خيفة من طبيعة هذه المحكمة إذ كان المشروع المستبعد لا ينص صراحة على أنها هيئة قضائية - بالرغم من صريح نص المادة ١٧٤ من الدستور - مما أثار الشك فى أنها محكمة سياسية ، خاصة وأن المشروع المذكور كان ينص على تشكيل المحكمة على أساس تعيين رئيسها بقرار جمهورى ، وتعيين اعضائها بذات الأداة بناء على ترشيح وزير العدل وموافقة مجلس الشعب ، علاوة على أن هذا التشكيل كان مؤقتا لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ، مما يفقد المحكمة صفتها القضائية واستقلالها ازاء انعدام ضمانات القضاه المقررة فى الدستور ، والتى تحتم أن يكون تشكيل هذه المحكمة من قضاه لهم - وفقا للمادة ١٧٧ من الدستور - ضمانات القضاه من حيث الدوام وعدم القابلية للعزل .

ب - ظهور المشروع فى مناخ بدأت - على حد ما ورد بحق فى بيان نادى القضاة - تسوده رياح الإنتكاس عن مبادئ الحرية والديمقراطية وسيادة القانون التى بدأ الشعب يتنسم عبيرها بعد طول قهر ومعاناة . فكان من المحتم على قضاة مصر - من خلال ناديهم العظيم وهو على قمة قلاع الحرية والتصدى للتعسف والإستبداد -

الوقوف بحزم ضد كل ما من شأنه المساس بسيادة القانون ولو بمجرد الشبهد درءا لإحتمالات العسف والتأثير على مسيرة القضاء .

جـ - فشل المحكمة العليا والتى كانت قائمة فى ذلك الوقت - منذ عام ١٩٦٩ - فى اكتساب ثقة رجال القانون بصفة عامة ، ازاء ما أصدرته من أحكام وتفسيرات لا ترتكز على أسس قانونية سليمة (١) فاعتبرها رجال القانون. أنها قد صدرت ارضاء للسلطة على حساب سيادة القانون . فكان من الطبيعى أن تمتد روح الريبة والشك إلى المحكمة الدستورية العليا المزمع انشاؤها ،ومن هنا ظهرت روح العداء وعدم الثقة فيها (٢) .

وعلى هذا الأساس ، ومع ملاحظة عدول المشرع عن اسلوب تشكيل المحكمة الدستورية العليا فى المشروع المستبعد ، والحرص على

---

(١) ولعل من أهم أمثلة ذلك ما أصدرته المحكمة فى ١٩٧٧/٣/١٥ - الطلب رقم ٣ لسنة ٨ ق (تفسير) - بناء على طلب وزير العدل من تفسير لحكم المادة ٩٤ من الدستور والذى انتهى إلى أن اسقاط عضوية عضو مجلس الشعب لفقد الثقة والاعتبار أو للإخلال بواجبات العضوية تطبيقا للمادة ٩٦ من الدستور ، يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعى الذى اسقطت عضويته فيه .

فقد كان جليا أن هذا التفسير جاء تحايلا على اخفاق الادارة فى منع ترشيح السيد كمال الدين حسين الذى صدر لصالحه حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٧٧/٣/٦ فى الدعوى ٧٢١ لسنة ٣١ ق ، حيث راحت الإدارة تتلمس العون من المحكمة العليا من خلال اختصاصها بالتفسير .

(٢) والواقع أن هذه الروح استمرت حتى بعد قيام المحكمة الدستورية العليا ، وهو الأمر الذى يؤكده ما ورد فى قرارات مؤتمر العدالة الأول الذى نظمه نادى القضاه فى ١٩٨٦/٤/٢٤ وحضره السيد رئيس الجمهورية ، حيث كان القرار السادس متضمنا : " اسناد الرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلى احدى هيئتى محكمة النقض المنصوص عليهما فى المادة الرابعة من قانون السلطة القضائية بحسب الأحوال ، واعادة سائر اختصاصات المحكمة الدستورية العليا إلى القضاء ، وهو ما يستتبع الغاء الفصل الخامس من الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ، إذ لا مبرر لقيام هذه المحكمة فى دولة موحدة " .
راجع فى ذلك : مجلة المحاماة عدد ٣ و ٤ السنة ٦٦ - ١٩٨٦ - ص ١٥٧ .

تأكيد أن هذه المحكمة هي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها (المادة الأولى من القانون الحالى) ، وتوفير ضمانة عدم القابلية للعزل أو النقل إلى وظائف أخرى دون موافقة القاضى (المادة ١١ من القانون) ، واستنادا إلى ما نراه فى المنهج القضائى لهذه المحكمة من أنها أثبتت حرصها الشديد على حماية الدستورية وسيادة القانون بغض النظر عن موقف السلطة ، وما أرسته المحكمة من تقاليد ومبادئ يصعب اختراقها أو العدول عنها مستقبلا ، فإننا نرى ضرورة التوقف مرة أخرى لدراسة مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام القضائية دراسة موضوعية متأنية ، ووضع النظام المناسب والمتفق مع الدستور ومبدأ المشروعية واستقلال القضاء ، حيث أننا نرى أن تطبيق هذا النظام من شأنه تحقيق الكثير من المزايا والفوائد التى تؤكد على اعلاء مبدأ المشروعية وسيادة القانون على نحو متكامل .

غير أننا - وقبل أن نعرض لهذه المزايا - نشير أولا إلى أن الانتقادات التى وجهت إلى مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام يمكن الرد عليها كالتالى :

١ - بالرغم من اقتناعنا التام بأن ابتداع نظام ما ليس عيبا، إذ العكس هو الصحيح ، إلا أنه من الجلى أن ما ورد فى المادة ٣٥ من المشروع المستبعد ليس ابتداعا ، إذ أنه وفقا لما عرضناه من أنظمة قانونية مقارنه تقوم على سيادة القانون والديمقراطية والعدالة، نجد أن الرقابة على دستورية الأحكام القضائية - وغيرها من الأعمال القانونية فى الدولة - أمر مقرر فى العديد من الدول ومنذ وقت طويل مضى ، وذلك دون تشكيك فى مدى اتفاق ذلك مع أسس المشروعية والعدالة (١) .

(١) ويؤكد أحد الفقهاء الأمريكيين ذلك بقوله :

"The Constitution then controls judges every bit as much as it control legislators, executives, bureaucrats and citizene" -

R.H. BORK, Interpreting the Constitution, The American Review, 1. 198? P. 30.

=

ومن ناحية أخرى فإن عدم نص الدستور المصرى الحالى على هذا الإختصاص لا يعنى عدم دستوريته فى حالة الأخذ به ، إذ من الواضح طبقا للمادة ١٧٦ من الدستور أن للمشرع تحديد الإختصاصات الأخرى للمحكمة الدستورية العليا بقانون عادى دون حاجة إلى تعديل الدستور ، مما يؤكد دستورية الأخذ بهذا الإختصاص بنص تشريعى عادى يقرره .

٢ - ان القول بأن الإختصاص يفرض صورة (كريهة) من صور الوصاية على السلطة القضائية ، يتجاوز الحقيقة تماما ، فبالنسبة لدور وزير العدل المتمثل فى الطعن فى الأحكام القضائية غير الدستورية أمام المحكمة ، فإنه كما هو واضح تماما يقتصر على تحريك الطعن فقط ولا أثر له خلاف ذلك ، إذ السلطة الأولى والأخيرة فى التعقيب على الحكم للمحكمة الدستورية العليا ، وعلى فرض أن ذلك يعد تدخلا من السلطة التنفيذية بإعتبار أن وزير العدل أحد أعضاء الحكومة ، فإن ذلك الأمر يمكن تعديله دون القضاء على مبدأ الرقابة ذاته ، فتخول سلطة تحريك الطعن أمام

---

* راجع كذلك فى الفقه الأمريكى فى ذات الموضوع :

WARREN E. BURGER, The Judiciary : The origins of Judicial Review, National Forum, 1984.

L.M. SWYGERT, In de fense of judicial activism, Valparaiso Univ. Law Review, V. 16-Spring 1982, N.3, P. 439.

History, Function, and Organization of the Federal judiciary, Congressional Quarterly Inc., 1985.

المحكمة للنائب العام مثلا (١) ، مع ملاحظة أن الحق فى الطعن ضد الأحكام يرتبط تماما بحق التقاضى ، وهو من الحقوق العامة الأساسية التى الأصل فيها أن يتمتع بها كافة المواطنين دون قيود ، ومع ذلك فإنه لإعتبارات فنية تفضل معظم الدول التضييق من دائرة المخول لهم الطعن بعدم الدستورية .

وبالنسبة لسلطة المحكمة الدستورية العليا فى التعقيب على هذه الأحكام ، فليس من المستساغ وصفها بالوصاية ، إذ يمكن - بل ويجب - اعتبارها إذا ما تم الأخذ بالمبدأ ، مجرد درجة تقاضى أخيرة، فالمحكمة الدستورية العليا هى احدى هيئات السلطة القضائية فى مجموعها ، فى اطار تعدد السلطات في الدولة إلى سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية وثالثة قضائية ، ومن ثم لا يجوز تفسير هذا الإختصاص بأنه " وصاية لهيئة سياسية بحتة مما يعد تدخلا سافرا من السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية " ، فالسلطة والقرار فى يد المحكمة الدستورية العليا وحدها ،وهذه الأخيرة بنص الدستور هى هيئة قضائية مستقلة (المادة ١٧٤) مثلما أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة (المادة ١٧٢) ، والمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها تتولى السلطة القضائية (المادة ١٦٥) ، ويحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها (المادة ١٦٧) ، ومن هنا يتفق فقه المرافعات على أن جميع الجهات القضائية والمحاكم " هى هيئات فى نظام قضائى واحد يتبع سيادة دولة واحدة وتخضع لقوانين واحدة ، فلا استقلال أو انفصال بينها يمنع من اصدار أحكام ملزمة لبعضها البعض " (٢) .

---

(١) فى الاتحاد السوفيتى على سبيل المثال يدخل الإختصاص بالطعن ضد الأحكام القضائية المخالفة للقانون ضمن اختصاصات هيئة الادعاء التابعة للنائب العام مباشرة - راجع فى ذلك مقال الدكتور منصور محمد وجيه : النظم القضائية الأساسية المعاصرة - مجلة المحاماة - السنة ٥٧ - ١٩٧٧ - عدد ٧ و ٨ - ص ١٥١ .

(٢) الأستاذة الدكتورة أمينة النمر : قوانين المرافعات - الكتاب الأول - ١٩٨٢ - ص ٦٣١ .

٣ - وعلى ذات الأساس السابق فليس من المقبول تصوير اختصاص المحكمة الدستورية العليا بفحص دستورية الأحكام القضائية بأنه تقويض لإستقلال القضاء ومقوماته ،إذ مدلول استقلال القضاء يقتصر على العلاقة بين السلطة القضائية فى مجموعها وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الجانب الآخر ، وليس من الجائز أن تتمسك احدى الهيئات القضائية أو احدى المحاكم بإستقلالها فى مواجهة الهيئات القضائية أو المحاكم الأخرى ، وإلا تعين الغاء درجات التقاضى ونظام الإحالة بحجة توفير الإستقلال لكل محكمة وابعادها عن ضغط وتاثير الرقابة على أحكامها .

وعليه فإنه استنادا إلى طبيعة المحكمة الدستورية العليا وكونها احدى الهيئات القضائية بنص الدستور ، ومن ثم تشكل جزءا من السلطة القضائية فى الدولة (١) ، فإن الطعن أمامها بعدم دستورية أحد الأحكام القضائية لا يمثل بأية صورة من الصور مساسا بإستقلال السلطة القضائية ، إذ الأصل فى الأحكام القضائية جواز الطعن فيها أمام المحاكم الأعلى درجة وحتى استنفاذ كافة درجات التقاضى المقررة قانونا .

ومن هنا فإننا لا نوافق القول بأن تعقيب المحكمة الدستورية العليا على الحكم النهائى لا يجوز ولو كان هذا التعقيب بمقولة أو

(١) وجدير بالإشارة أن هناك من يخرج على هذا التفسير الذى يكاد أن يجمع عليه الفقه ، فيرى فى المحكمة الدستورية العليا سلطة مستقلة حتى عن السلطة القضائية - وهو رأى أبداه المستشار الدكتور فتحى عبد الصبور رئيس المحكمة الدستورية العليا الأسبق فى مقال له بجريدة الأهرام بتاريخ ١٩٩٠/٥/١٦ تحت عنوان الرقابة الدستورية - كما أيد هذا الإتجاه الدكتورة عزيزة الشريف : القضاء الدستورى المصرى - ١٩٩٠ ، بقولها " أن المحكمة الدستورية تمثل قضاء متخصص خارج عن سلطات الدولة الثلاث ولا تشكل جزءا من أى منها حتى السلطة القضائية ، وذلك ضمانا للحيدة المطلقة ، حتى تكون أحكامها وقراراتها الدستورية ملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة " - ص ٤٢ وكذلك ص ٥٩ .

بزعم المخالفة للدستور ، إذ استنادا إلى اعتبار سلطة المحكمة الدستورية فى نظر الطعن ضد الأحكام القضائية لعدم دستوريتها بمثابة درجة نهائية للتقاضى ، فإنه لا يجوز إذن وصف هذه الأحكام بالنهائية إلا بعد استنفاذ هذا الطريق الأخير ، علاوة على أن مخالفة الدستور ليس بالأمر الهين الذى ينظر إليه بتلك النظرة غير المقبولة ، فالدستور اليوم هو درع الأمة فى مواجهة التعسف والإستبداد ، والمحافظة عليه هى الواجب الأول لكل سلطة أو مواطن فى الدولة القانونية الديمقراطية ، ويتعين على القضاء أن يصبح - ولو رغم ارادته - ضمير الأمة الذى يصون القيم التى تراها فى الدستور ، وتذكر الحكومة والمحكومين بتلك القيم من حين لآخر ، ومن هذا المنطلق فلا نرى حرجا فى أن يخضع الحكم القضائى حتى لو وصف بأنه نهائى ، للتعقيب على دستوريته من المحكمة الدستورية العليا ، إذ الحكم المخالف للدستور هو كقاعدة عامة حكم منعدم كما سبق وأشرنا ، ولا يجوز أبدا اعتباره عنوان الحقيقة ونهاية المطاف والإستقرار النهائى ، وواحة المتقاضى رغم ما يعتوره من عيب جسيم وهو عيب عدم الدستورية .

٤ - وبالنسبة للقول بأن هذا الإختصاص يهدر مبدأ حجية الأحكام القضائية النهائية وهو أحد الركائز الأساسية لإستقلال القضاء ، فإننا نكتفى للرد عليه بما سبق شرحه من أن الأحكام القضائية المنعدمة وفقا لما استقر عليه القضاء العادى وكذلك الإدارى فى مصر لا حجية لها وليست سوى عقبة مادية يجوز الإلتفات عنها تماما .

وبصدد تفسير هذا الإختصاص بأنه ابتداع لدرجة تقاضى جديدة تعلو حتى على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ، فإنه ليس بالأمر المعيب أو غير الملائم ، فالقضاء عموما وخاصة جهة القضاء الإدارى تعقب على أعمال السلطة التنفيذية ، والمحكمة

الدستورية العليا تعقب كذلك على أعمال هذه السلطة المتمثلة فى اللوائح علاوة على التعقيب على قوانين السلطة التشريعية ،ولم يرَ أحد فى ذلك التعقيب نوع من العلو أو السمو بين السلطات ، وبالتالى لا يكون معيبا تعقيب المحكمة الدستورية العليا على احكام الجهات القضائية الأخرى ، حتى ولو تمثلت فى أحكام المحاكم العليا لتلك الجهات ، وذلك فى اطار مبدأ تعدد درجات التقاضى .

٥ - ان الانتقاد لسلطة رئيس المحكمة الدستورية العليا بصدد وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، والقول بأن من شان ذلك أن يهبط بالحكم لمرتبة أدنى من مرتبة القرار الإدارى الذى لا يملك وقف تنفيذه إلا هيئة المحكمة ذاتها ،هو انتقاد يفتقر إلى المنطق السائغ أو المقبول ،خاصة وأنه صدر عن الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، حيث أن مجلس الدولة - والذى تعرض بدوره قبل انشائه وبعد ذلك لهجوم مماثل - كانت المادة التاسعة من قانون انشائه رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ تنص على أن لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه ... ،وهو النص الذى ورد كذلك فى المادة العاشرة من قانون المجلس رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، واستمر قائما حتى عام ١٩٥٢ ، وقد رأى القضاء الإدارى فى ذلك الوقت أن رئيس مجلس الدولة يفصل فى طلب وقف تنفيذ القرار الإدارى بمقتضى سلطته القضائية لا الولائية ، وهو يقوم بما يماثل وظيفة قاضى الأمور المستعجلة ، ومن ثم اعتبرته المحكمة فى ذلك الوقت احدى دوائر محكمة القضاء الإدارى ، وهى دائرة رئيس مجلس الدولة المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ ، وبالتالى فإن الأمر الذى يصدره فى النزاع المرفوع هو حكم له سائر مقومات الأحكام وخصائصها ، وهو ينهى النزاع الذى

يثور حول وقف تنفيذ القرار الإدارى ويحسم الخصومة القائمة بشأن هذا الوقف (١)".

وعموما فإن هذا النقد لا ينال من المبدأ ذاته ، ويمكن العدول عنه بتخويل هذه السلطة للمحكمة ذاتها ، أو لدائرة فحص الطعون إذا تم الأخذ بنظامها ، أو وفقا لأى نظام يرى المشرع توافقه مع مقتضيات المشروعية والملاءمة .

٦ - كذلك الأمر بصدد انتقاد سلطة المحكمة الدستورية العليا فى التصدى لموضوع الدعوى بالفصل فيه ، فمن شأن ذلك كما قيل بحق أنها ستكون بمثابة محكمة قانون تعلو على محكمتى النقض والإدارية العليا وليس فى ذلك عيب ، ولكن من غير المنطقى القول بأن هذا الإختصاص يخرج على المهمة الأساسية المنوطة بالمحكمة طبقا للمادة ١٧٥ من الدستور ، إذ أن هذه المهمة وهى فى جوهرها حماية الدستورية يمكن بل ويجب أن تمتد لتشمل كافة الأعمال القانونية فى الدولة ولا تقتصر فحسب على القوانين واللوائح ، وهذا هو ما يستقيم مع مبدأ تخصص القضاء القائم على ازدواجه - أو بالأحرى تعدده - دون أن يعنى ذلك أن المحكمة غدت تجمع بين كافة أنواع المنازعات الجنائية والمدنية والتجارية والإدارية والأحوال الشخصية ، إذ أن موضوع الدعوى فى كل الأحوال هو دستورية الحكم القضائى ، أى مدى اتفاقه أو مخالفته لقواعد الدستور ، وهو يماثل تماما فحص دستورية القوانين واللوائح أيا كان موضوع هذه القوانين أو تلك اللوائح ، أى سواء كان موضوعها مدنى أو تجارى أو ادارى أو جنائى أو من الأحوال الشخصية ، فموضوع الدعوى فى كل الأحوال هو

(١) راجع محكمة القضاء الادارى فى ١٩٤٨/٣/٣ ، المجموعة السنة ٢ ص ٤٣٠ - وفى ١٩٥١/٢/٢١ قضية ٢٣٤ لسنة ٥ ق ، المجموعة السنة ٥ ص ١١٤٧ .

والدكتور محمود سعد الدين الشريف : وقف تنفيذ القرار الادارى - مجلة مجلس الدولة - السنتين ٥ و ٦ - ص ٤٤ وما بعدها .

مدى مطابقة النص المطعون فيه للدستور . وبالنسبة لتحديد سلطات القاضى فى الدعوى وآثار حكمه فهى أمور تفصيلية يمكن مراجعتها ومناقشتها دون النيل من المبدأ ذاته وهو خضوع الأحكام القضائية للرقابة على دستوريتها .

وتأسيسا على ما تقدم فإننا نرى ضرورة العودة لدراسة هذه المسألة من جديد ، والأخذ بقاعدة الرقابة على دستورية الأحكام القضائية فى اطار حماية الدستورية من أية مخالفة أو اعتداء ، أيا كان العمل الذى وقع مخالفا للدستور بمعنى خضوع كافة الأعمال القانونية الأخرى التى لا تخضع حاليا لهذه الرقابة وعلى رأسها أعمال السيادة أو الحكومة والأعمال البرلمانية والأحكام القضائية ،وفى تقديرنا أن من شأن الأخذ بهذه القاعدة وسريانها على الأحكام القضائية مزايا عديدة لعل من أهمها ما يلى :

أولا - تكريس وتدعيم مبدأ المشروعية الذى تقوم على أساسه الدولة القانونية الحديثة ، إذ مقتضى هذا المبدأ خضوع كل من فى الدولة - بما فى ذلك السلطات العامة - للقانون بمعناه الواسع وعلى قمته الدستور ، وإذا كانت القوانين واللوائح والقرارات الإدارية الفردية تخضع للرقابة على دستوريتها ، فإنه ليس من المنطقى أن تفلت الأعمال القانونية الأخرى للسلطات العامة من هذه الرقابة ، بحجة الإستقلال أو استنادا إلى مبدأ فصل السلطات ، وهى حجج لم تصمد طويلا أمام تقرير مبدأ رقابة السلطة القضائية على دستورية قوانين السلطة التشريعية أو لوائح وقرارات السلطة الإدارية ، ومن ثم لا يجوز العودة إليها مرة أخرى لمنع الرقابة على دستورية الأعمال القانونية الأخرى ، حتى ولو كانت الأحكام القضائية ، فالإستثناء فى تطبيق مبدأ المشروعية أمر ينبغى محاربته بلا هوادة .

وقد أضحى من المسلم به اليوم أن السلطات العامة فى الدولة القانونية تتأسس وفقا للدستور الذى يحدد لكل منها اختصاصاتها وكيفية مباشرة هذه الإختصاصات ، حيث يتعين أن يتم تعبير كل سلطة عن ارادتها فى حدود ما رسمه الدستور فإذا خرج التعبير عن هذه الحدود فإنه لا ينتج أثرا أيا كان من صدر عنه ذلك التعبير ، ولذلك تنص الدساتير صراحة على أن استعمال السلطات يكون على الوجه المبين فى الدستور (المادة ٨٦ من الدستور الحالى فى مصر مثلا) ، ومؤدى ذلك أن استعمال السلطة يجب أن يخضع لرقابة صارمة ضمانا لإتفاقه مع الدستور ، ومن هنا أمسى فى طليعة مبادئ النظم الدستورية الديمقراطية أن تكون السلطة مقيدة وإلا تحولت إلى مفسدة مطلقة ، والعبرة دوما بالأداء وليس بالشكل .

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا هذه المعانى بقولها " يتميز الدستور بطبيعة خاصة تضفى عليه صفة القانون الأعلى وتسمه بالسيادة ، فهو بهذه المثابة سيد القوانين جميعها بحسبانه كفيل الحريات وموئلها ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدها ... تلك السيادة التى يجب أن يلتزمها كل من الشارع عند اصداره القوانين والقاضى عند تطبيقه اياها على حد سواء " (١)

ثانيا - ليس من المنطقى أن نتصور خروج أى من السلطتين التشريعية والتنفيذية على قواعد الدستور خلافا للسلطة القضائية، فالواقع أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بشأن جميع السلطات ، وهنا يلزم ملاحظة أن جهتى القضاء العادى والإدارى لا تمثلان وحدهما السلطة القضائية فى مصر ، فهناك القضاء العسكرى، ومحاكم أمن الدولة العادية وتلك المسماه (طوارئ) ، ومحاكم القيم والأحزاب والمحاكم الإستثنائية ، وما فى حكم المحاكم من هيئات

(١) حكمها فى ١٩٦٠/٤/٢٦ قضية ٢٩ لسنة ٢ ق ، مجموعة أبو شادى رقم ٦٢٥ ص ٦٤٩ .

للتحكيم مثلا أو ذات الإختصاص القضائى ، وإذا كان احتمال خروج محاكم جهتى القضاء العادى والإدارى شبه منعدم لتعدد درجات التقاضى فيهما وتولى محكمتى النقض والإدارية العليا دور الرقيب والمصحح لأخطاء المحاكم الأدنى ضمانا لإتفاق أحكامها مع القانون والدستور، فإن هذه الضمانة تفتقر إليها بشدة الجهات القضائية الأخرى سيما إذا كانت وحيدة من حيث درجات التقاضى .

وعليه لا يجوز فهم مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام القضائية على أنه مساس بإستقلال جهتى القضاء العادى والإدارى ، أو اهدار للمنزلة العليا لمحكمتى النقض والإدارية العليا ، إذ الواقع يثبت أنهما أبعد ما تكون عن شبهة الخروج على أحكام الدستور وقواعده خلافا للجهات القضائية الأخرى ، وخاصة تلك التى انشأها المشرع العادى مثل محاكم القيم والأحزاب والمحاكم الإستثنائية ، والتى لم يرد أى ذكر لها فى الدستور .

ثالثا - إذا كانت الأغلبية فقها وقضاء قد استقرت على أن المخالفة الجسيمة للمشروعية ، وحدها الأدنى الخروج على قواعد الدستور ، تؤدى إلى انعدام العمل القانونى الذى شابه هذا العيب ، فإن مقتضى ذلك وفقا لما سبق شرحه انعدام الأحكام القضائية المخالفة للدستور .

غير أنه مع تنظيم المشرع للرقابة على دستورية القوانين وكذلك اللوائح الإدارية ، لم يعد جائزا القول بإنعدام أيهما نتيجة مخالفة الدستور ، حيث حدد قانون المحكمة الدستورية العليا آثار الحكم بعدم دستورية نص قانونى أو لائحى بغير الإنعدام ، ولما كنا نرى أنه - على خلاف ما تقضى به المحاكم - لا يجوز أن يتقرر انعدام أحد الأحكام القضائية بغير حكم ، وخاصة إذا تأسس الإنعدام على المخالفة الجسيمة للمشروعية ، فإن من شأن تقرير الرقابة على

دستوريـة الأحكـام القضائيـة ، أن ترتفـع بهذه الأحكـام إلى مصاف القوانيـن واللوائـح ، بدلا من التعامـل معها على أنها - فـى حالة انعدامها - مجرد عقبـة مادية غير قابلـة للتنفيـذ ولا أثـر لها ولا تتمتـع بحجيـة الأحكـام القضائيـة ويجوز الإلتفـات عنها دون حاجة إلى رفـع دعوى مبتـدأة ، وذلك أسوة بالقـرارات الإداريـة الفرديـة .

رابعـا - ضمان تحقيق مبدأ تعـدد درجات التقاضـى ، والذى نراه من المبـادئ القانونيـة العامة الذى يتعيـن التزامـه بوصفـه من مقتضيـات مبدأ المشروعيـة وسيـادة القانـون ، ومـؤداه ضرورة توفيـر الرقابـة اللازمة والفعالـة على كافـة الأعمـال القانونيـة فـى الدولـة ، وهو ما يكفلـه تعـدد درجات التقاضـى كتنظيـم لتلـك الرقابـة على الأحكـام القضائيـة .

وبالرغـم من أن الحكم القضائـى الذى يصدر كحكم أول وآخر درجة يفتقـر إلى هذه الضمانـة ، التـى من شأنهـا عملا كفالـة حق التقاضـى والمسـاواة بيـن المتقاضيـن على نحو أكثـر اكتمالا ، فـإن المحكمة العليـا ابان قيامهـا ، وكذلك المحكمة الدستوريـة العليـا ، ارات أن "النص فـى أحد القوانيـن على حق الطعن فـى طائفـة من الأحكـام التـى تصدرها احدى جهات القضـاء لا يستوجب دستوريـا أو أخذا بمبدأ المسـاواة أو تكافـؤ الفرص اتاحة ذات الحق بالنسبـة إلى أحكام أخرى تصدرها تلك الجهة القضائيـة ، ذلك أن تنظيـم القضـاء وتنظيـم الطعون فـى الأحكـام وجعل التقاضـى على درجة واحدة فـى بعض المنازعات ، وعلى درجتيـن فـى منازعات أخرى ، أمر يدخل فـى تقدير الشـارع مراعاة لظروف المنازعات التـى تختلف كثيـرا عن بعضهـا البعض، وتحقيقـا للصالـح العام دون تعقيب عليه من هذه المحكمة " (١) .

(١) راجع حكمها فـى ١٩٧٨/٤/١ دعوى رقم ٩ لسنة ٧ ق ، المجموعة الجزء ٢ - ص ١٦٦ ، كذلك حكمها فـى ١٩٧٦/٣/٦ ، المجموعة الجزء ١ - ص ٣٤٥ ، وفـى ١٩٧٧/٤/١٦ ، المجموعة الجزء ٢ ص ٤٨ .

بيد أننا لا نرى أن مسالة قصر التقاضي على درجة واحدة ، مما يستقل المشرع بتقديره " وفقا لظروف بعض المنازعات وما يقتضيه الصالح العام من سرعة حسمها " ، أو أن النص على عدم جواز الطعن في بعض الأحكام القضائية " هو من الملاءمات التي يستقل بتقديرها المشرع " (١) ، ذلك أن حق التقاضي وكذلك حق المساواة وتكافؤ الفرص من الحقوق الأساسية العامة التي كفلها الدستور ، ومن ثم لا يجوز الإنتقاص منها أيا كانت الإعتبارات العملية التي قد تبرر ذلك ، وبالتالي ليس من الجائز في تقديرنا أن يستقل المشرع تماما بتقدير ضمانات هذه الحقوق أو مدى ملاءمة ما يراه من تنظيم لها دون رقابة ، حيث أنه في مجال الحقوق والحريات العامة لا يجوز الإعتراف للمشرع بسلطة تقديرية مطلقة في تنظيمها ،والا تحولت إلى سلطة تحكمية متعسفة مع غياب الرقابة عليها .

وفي تقديرنا أنه يمكن تأسيس مبدأ تعدد درجات التقاضي، كضمانة دستورية ، على نص المادة ١٦٥ من الدستور الذي يقضي بأن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون " ، إذ من الجلي أن هذا النص يفترض تعدد الدرجات بين المحاكم اضافة إلى تعدد أنواعها .

ويبدو أن المحكمة الإدارية العليا ترفض اقرار هذا المبدأ ، وتميل إلى اعتناق اتجاه المحكمة الدستورية العليا ، فهي بعد أن أشارت ضمنا في بعض أحكامها إلى أهمية تعدد درجات التقاضي ، إذ رفضت فيها " التصدي لنظر موضوع الدعوى لأن ذلك يعتبر بمثابة نظر الموضوع لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا ، وينطوي على

(١) المحكمة الدستورية العليا في ١٩٨١/٢/٧ قضية ١٢ لسنة ١ ق وغيرها، المجموعة الجزء ١ - ص ١٦٠ ، وفي ١٩٨٢/٥/١٦ ، المجموعة الجزء ٢ - ص ٥٠ .

اخلال جسيم بإجراءات التقاضي ،وتفويت لدرجة من درجاته " (١) ، قضت في أحكام لاحقة بأن " الدستور وإن كان قد كفل في المادة ٦٨ منه حق التقاضي لكل مواطن ، إلا أنه ، لم يتطلب أن يكون التقاضي على أكثر من درجة واحدة ، وإنما ترك للقانون على ما يبين من نص المادتين ١٦٥ و ١٦٧ منه أمر تنظيم القضاء واختصاصاته ودرجاته ... وليس صحيحا ما ذهب إليه الطاعن من أن المادة ١٦٥ المذكور أوجبت أن يكون التقاضي على أكثر من درجة ، ذلك أن هذه المادة لم ترد في مقام تحديد درجات التقاضي ووجوب أن يكون ذلك على درجات ، وإنما وردت بصدد الإفصاح عن أن المحاكم بأنواعها ودرجاتها المختلفة هي وحدها التي تتولى ممارسة السلطة القضائية ، أما تحديد أنواع المحاكم ودرجاتها ، فقد ترك الدستور تنظيمه وتحديد للقانون على ما يستفاد من عجز هذه المادة عندما نصت على أن تصدر المحاكم أحكامها وفق القانون ، وما قضت به المادة ١٦٧ من أن يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها ، بما يدل على أن القانون هو المنوط به تحديد اختصاص المحاكم وتحديد أنواعها وبيان عدد درجات كل نوع منها " (٢) .

وقد أسست المحكمة الإدارية العليا هذا الإتجاه على ما يلي :

أ - أنه لو شاء الدستور غير ذلك لتصدى للأمر وحدد للمشرع عدد درجات المحاكم بأنواعها المختلفة ، ولكنه لم يفعل وترك الحرية كاملة للقانون حسبما يراه متفقا والمصلحة العامة .

---

(١) حكمها في ١٩٧٠/٥/٢٣ قضية ١٦٤ لسنة ١٢ ق ، المجموعة السنة ١٥ رقم ٥٢ ص ٣٣١ - وفي ١٩٧١/١١/١٣ قضية ٥٠ لسنة ١٥ ق ، المجموعة السنة ١٧ رقم ٣ ص ١٦ .

(٢) حكمها في ١٩٧٤/٣/٢٣ قضية ٣٩ لسنة ١٩ ق ، المجموعة السنة ١٩ رقم ٩١ ص ٢٢٥ - كذلك حكمها في ١٩٧٤/٣/١٦ قضية ٩٤٣ لسنة ١٨ ق ، ذات المجموعة رقم ٨٤ ص ٢٠٨ .

ب - أن التقاضى على درجة واحدة ليس خروجا على مبادئ الدستور ولا بدعه فى القانون ولكنه حقيقة واقعة فى التنظيم القضائى ، بدليل أن أحكام المحكمة العليا تصدر من درجة واحدة .

جـ - أن الدستور الحالى سلم بشرعية هذا التنظيم الخاص بالمحكمة العليا من خلال نص المادة ١٩٢ الذى تقضى بأن تمارس هذه المحكمة اختصاصاتها إلى حين أن يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا ، الأمر الذى يقطع بدستورية التقاضى على درجة واحدة .

والواقع أنه يمكن الرد على الحجة الأولى بأنه ليس من الحكمة أن يتعرض الدستور تفصيلا لتنظيم القضاء ، فهذا دور المشرع من خلال قوانين المرافعات ، ويكفى أن يقرر المشرع الدستورى بعض المبادئ الأساسية فى هذا التنظيم - صراحة أو ضمنا - ويترك للقانون مهمة وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ دون خروج أو انتقاص منها.

وبالنسبة للحجة الثانية فإنه يمكن ردها بأن رقابة المحكمة العليا ، وهو ما ينطبق كذلك على المحكمة الدستورية العليا ، لا تمثل فى حقيقة الأمر طريقا للتقاضى من درجة واحدة ، حيث أنها لا تنظر فى دستورية القوانين أو اللوائح من خلال الدعوى الأصلية ، وإنما يتم تحريك الدعوى أمامها نتيجة ما تقضى به المحاكم الأخرى من جدية الدفع بعدم دستورية أحد النصوص ، أو بناء على ما تراءى لأى من هذه المحاكم من عدم دستورية هذا النص ، وهو ما نراه بمثابة درجة تقاضى أولى بعدم دستوريته ، مما يستلزم - توحيدا لكلمة القضاء - أن تقضى به المحكمة الدستورية العليا ، كدرجة تقاضى ثانية وأخيرة ، وإن كانت ملزمة تحقيقا لمركزية الرقابة على الدستورية .

أما عن الحجة الأخيرة فإننا لا نرى علاقة واضحة بين نص المادة ١٩٢ ومبدأ تعدد درجات التقاضي ، كما أن ليس في هذا النص ما يقطع بدستورية التقاضي على درجة واحدة ، حيث ليس من شأن هذه المادة الإنتقالية ما يحصن قانون المحكمة العليا من التعقيب على دستوريته مثله في ذلك مثل كافة القوانين السابقة على صدور الدستور الحالي والتي ينص الدستور بصراحة على استمرار نفاذها إلى أن يتم تعديلها أو استبدالها أو الحكم بعدم دستوريتها وفقا للمستقر عليه .

ويمكننا أن نضيف إلى ما تقدم أنه في حالة تنظيم اختصاص احدى المحاكم بإعتبارها محكمة أول وآخر درجة ، فإن ذلك لا يمنع من تعدد درجات التقاضي أمام ذات المحكمة من خلال طرق الطعن غير العادية مثل التماس اعادة النظر أو دعوى البطلان الأصلية .

والخلاصة أننا نرى في الإلتزام بمبدأ تعدد درجات التقاضي ضمانة أساسية لصدور الأحكام القضائية دون أن يعتورها شائبة الخطأ ، فالمحاكم لا تكتسب ثقة الناس بها بتحصين أحكامها ضد الرقابة ، بل أنها تكسب هذه الثقة بقدر قيامها بأداء رسالتها على وجه صحيح يتفق مع المشروعية وسيادة القانون وهي أساس الحكم في الدولة (المادة ٦٤ من الدستور) .

وفي تقرير الرقابة على دستورية الأحكام القضائية ما يكفل تحقيق هذا المبدأ ، ومن شأن هذه الرقابة الذاتية أو الداخلية أن تباعد بين العمل القضائي وبين احتمال الخطأ مما يضمن سلامة هذا العمل ودقته وتطهيره مما قد يشوبه من عيوب ، علاوة على حمل المحاكم على تحري الدقة على عملها والإلتزام الدقيق بحكم الدستور فيما تصدره من أحكام .

تم بحمد الله وتوفيقه

عقد تحصيل الديون التجارية

هانى دويدار

مقدمة :

هدفنا فى هذا البحث هو التقديم لعقد تحصيل الديون التجارية والعرض لأهم الأحكام التى تنظمه. ورغم انتشاره الواسع عالميا فإن تحصيل الديون التجارية كحرفة مستحدثة يعد من ابداع رأس المال الأمريكى (١) .وقد انطلق عنه إلى دول أوروبا الغربية وعرفته أيضا العديد من الدول الأخرى. وفى فرنسا ذاع نشاط تحصيل الديون وانتشر بصفة خاصة فى مجال التجارة الخارجية بل كاد يقتصر عليها فى أول الأمر(٢).

وان كانت أهمية تحصيل الديون تبدو فى مجال العلاقات الاقتصادية مع الخارج حيث يصعب التوجه إلى مختلف دول العالم لمجرد تحصيل الديون(٣) إلا أن هذا النشاط تعظم أهميته فى حالة تعامل التاجر مع عدد ضخم من العملاء وعلى نطاق جغرافى واسع فيلجأ فى هذه الحالة إلى محصل متخصص. وهذه حال جل التجار بما فيهم الفرنسيين ولذلك إذا كان صحيحا أن علاقات التجارة الدولية هى التى ساعدت على انتشار نشاط تحصيل الديون فى فرنسا(٤) إلا أن هذا النشاط ذاع أيضا بالنسبة للمعاملات الداخلية.

هذا وتقوم شركات خاصة باحتراف هذا النشاط فى كل من الولايات المتحدة وفرنسا. وجدير بالذكر أن هذه الشركات وليدة مؤسسات مالية وهى تعرف "ببيوت تحصيل الديون" Factoring Houses وذلك فى الولايات المتحدة(٥). وهى شركات مساهمة متولدة عن مؤسسات ائتمان فى فرنسا(٦).

ونخصص مبحثين لدراسة عقد تحصيل الديون التجارية :

Factoring Affacturage

*والمؤلف مدرس القانون التجارى والبحرى بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية

- نتناول فى المبحث الأول : المقصود بتحصيل الديون التجارية.

- ونعرض فى المبحث الثانى(لأحكام عقد تحصيل الديون التجارية.

المبحث الأول

المقصود بتحصيل الديون لتجارية

لكى نلم بجوانب عملية تحصيل الديون التجارية ونحدد المقصود بها لابد لنا من تعريفها من خلال عرض الصورة التى تظهر بها فى الحياة التجارية ثم نحدد خصائصها ونبين أخيرا مزاياها.

المطلب الأول
التعريف بتحصيل الديون التجارية

أولا : صورة العملية :

تفترض عملية تحصيل الديون التجارية وجود تاجر يكون دائنا لعملاء متعددين بقيمة سلع قام ببيعها إليهم أو مقابل خدمات أداها لهم. وتكون لديه فواتير تثبت مديونية العملاء له. فبدلا من أن يتوجه إلى كل عميل على حدة عند حلول أجل دينه ليطالبه بالوفاء مما يتطلب مجهودا ونفقات مرتفعة يتوجه التاجر الدائن إلى أحد المحترفين ونطلق عليه المحصل ليحصل منه على قيمة الفواتير مقابل أن ينقل له الحقوق الثابتة بها(٧).

وعادة ما يتم ابرام اتفاق مبدئي بين طرفي العقد: المحصل والدائن الذي يتضمن الأسس العامة التي تقوم عليها أية عملية تحصيل ديون تنشأ بينهما سواء بالنسبة للفواتير الحالة او المستقبلة(٨).

وقبل أن يعطي المحصل موافقته النهائية على ابرام العقد يكون قد كون لديه ملفا يجمع فيه معلومات عن المركز المالي للدائن ونشاطه، منها مقدار رأس المال ورقم الأعمال(٩).

وعلى أثر ذلك يفتح حساب جار بين الطرفين يصفه البعض(١٠) بأنه حساب مفتوح ويكون لهذا الحساب وجود في دفاتر المحصل إذ يقوم هذا الأخير بقيد اجمالي الحقوق المحولة إليه من قبل عميله في الجانب الدائن كما يقيد في الجانب المدين العمولة والفوائد المستحقة له في ذمة هذا العميل(١١).

وفي الغالب ينتظر الدائن أن يتجمع لديه عدد من الفواتير ليرسلها دفعة واحدة إلى المحصل يرفق بها مذكرة بإجمالي هذه الفواتير(١٢). فيقوم المحصل بالوفاء بقيمتها أما في الحال وأما عند حلول آجال الديون الثابتة فيها(١٣). ويسجل الطرفان على الفواتير ما يفيد أن المحصل أصبح صاحب الحق في تحصيلها من المدينين بها. ويتولى المحصل بعد ذلك تحصيل قيمة الفواتير من المدينين بها ويتحمل مخاطر هذا التحصيل(١٤) مقابل قيام الدائن بالوفاء بمستحقاته النقدية(١٤).

ثانيا: تعريف عقد تحصيل الديون التجارية:

تعددت التعريفات التي قال بها الفقه لتحديد المقصود بعقد تحصيل الديون التجارية:-

فذهب رأى إلى أنه نقل لحق شخصى تجارى إلى شركة متخصصة تتولى تحصيله متحملة نتائج هذا التحصيل ويكون النقل إما بشراء الحق قبل حلول أجله وإما بحيازته لمجرد تحصيله (١٥).

وذهب رأى ثان إلى أن تحصيل الديون يتمثل فى قيام مؤسسة متخصصة بالوفاء بقيمة فواتير أحد الصناع أو التجار المقررة لحقوقه تجاه عملائه مقابل الحصول على حق تحصيل هذه الفواتير والحصول على عمولة وفائدة محددتين(١٦).

ويرى اتجاه ثالث أن الصورة التقليدية لتحصيل الديون تتمثل فى قيام المحصل المحترف لهذا النشاط بالوفاء بقيمة الفواتير إلى الصانع أو التاجر مقابل تحويل حقوق هذا الأخير التى فى ذمة عملائه وحصوله على العمولة والفائدة المقررتين(١٧).

ويعرف عقد تحصيل الديون أيضا بأنه العقد الذى بموجبه يستطيع أحد التجار أن يحصل على قيمة حقوقه المضافة إلى أجل قصير عن طريق مطالبة المؤسسة المالية المتخصصة أى المحصل بالوفاء بها. ويقترن بهذا الوفاء منح المحصل حق الرجوع على مدينى التاجر(١٨).

ورغم بعض الفوارق التفصيلية بين هذه التعريفات إلا أنه يظهر بجلاء ارتباط الوفاء بقيمة الفواتير بنقل الحقوق الثابتة فيها مما يوحى بأن العملية تمثل فى جوهرها نقلا لهذه الحقوق بمقابل. وقد أدى هذا الاتجاه بالبعض إلى اطلاق اصطلاح "عقد شراء الفواتير بالجملة" على عقد تحصيل الديون التجارية(١٩).

وإذا كان المحصل يوفى بقيمة هذه الديون قبل حلول أجلها فلاشك فى أنه يقدم خدمة ائتمانية إلى الدائن يجب أخذها فى الاعتبار(٢٠).

بالإضافة إلى ذلك فإن عملية التحصيل تعفى التاجر من الانشغال بتحصيل هذه الديون العديدة والمتناثرة بين مختلف المدينين(٢١). وقد يؤثر ترجيح جانب هذه الخدمة على تعريف العقد كما حدث للتعريف الرسمي الفرنسى لعقد تحصيل الديون التجارية إذ عرفته لائحة ٢٩ نوفمبر ١٩٧٣ الخاصة بتعريف الاصطلاحات الاقتصادية والمالية(٢٢) بأنه العقد الذى بمقتضاه تتحقق عملية ادارة مالية لحسابات عملاء المشروعات عن طريق تملك هذه الحقوق وتحصيلها لحساب المحصل الخاص وتحمل الخسائر المحتملة إذا ما كان هذا التعامل مع عملاء معسرين. هذه الخدمة تسمح للمشروعات التى تلجأ إليها بالتمتع بسيولة نقدية أعظم نظرا لتقليل نفقاتها الا دارية .ويحصل المحصل على عمولة نظير تقديمه لهذه الخدمة.

فلا يشير هذا التعريف الأخير البتة إلى أية خدمة ائتمانية يقدمها المحصل.ونرى أن تحصيل الديون التجارية يتأرجح بين أحدالاعتبارين :التخلص من الرجوع بالوفاء على المدينين أم الحصول على قيمة الحقوق قبل حلول آجالها. ولايمكن الاعتداد بأى من هذين الاعتبارين دون الآخر على وجه الاطلاق. فالأمر يتوقف على كل حالة على حدة. وتتأثر التزامات العقد بتغليب أحد الاعتبارين على الآخر. فعلى سبيل المثال إذا كان المحصل يوفى للدائن بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها استحق عن هذه الخدمة الائتمانية فائدة معينة بالإضافة إلى عمولته. أما إذا اقتصر دوره على مجرد التحصيل بالوفاء بهذه الفواتير عند حلول آجالها فلا يستحق المحصل سوى العمولة فقط.

وسوف نعاود الإشارة إلى ذلك كله بمناسبة تناولنا لطبيعة عملية تحصيل الديون التجارية.

أما فى مقامنا هذا الذى يتناول تعريف عقد تحصيل الديون التجارية فلا محيص من التوقف عند فنيات الاتفاق طارحين جانبا ولو إلى حين الغاية المنشودة من العملية بالنسبة إلى الدائن. فلا يختلف التعريف الذى نقترحه عن التعريفات التى قال بها الفقه والتى سبق لنا عرضها. واجمالا لهذه التعريفات نقرر أنه يمكن أن نعرف عقد تحصيل الديون التجارية بأنه "العقد الذى بمقتضاه يتولى أحد المتخصصين ويسمى المحصل بتحصيل حقوق لحسابه الخاص كانت ثابتة للمتعاقد معه وقام بالوفاء بقيمتها وذلك مقابل التزام المتعاقد معه بدفع عمولة محددة.

المطلب الثانى
خصائص تحصيل الديون التجارية

يتدخل المحصل فى العلاقة بين الدائن وعملائه لذلك يمكن القول أن عملية تحصيل الديون التجارية هى عملية ثلاثية الأطراف. وقد أشارنا إلى أن المحصل يلعب دورا ائتمانيا أساسيا مما يضفى على العملية طابعا ماليا.

أولا : ثلاثية أطراف عملية تحصيل الديون التجارية :

لكى تتحقق عملية تحصيل دين تجارى إلى نهايتها لابد وأن نكون بصدد ثلا ث أطراف المحصل والدائن والعميل المدين(٢٣).

لكننا لسنا بصدد علاقة قانونية واحدة ثلاثية الأطراف يمكن أن تترجم إلى عقد ثلاثى الأطراف يربط بين كل من المحصل والدائن

والعميل المدين. بل أن العملية تنفصم إلى علاقات متباينة ثنائية الأطراف(٢٤):-

١ - فهناك أولا علاقة الدائن بالمدين وهى علاقة سابقة على تحصيل الدين الناشيء عنها. وتتنوع مصادرها من بين عقود بيع أو نقل أو وكالة تجارية على حسب حرفة التاجر الدائن.

٢ - وهناك بطبيعة الحال علاقة المحصل بالدائن. وهى العلاقة الناشئة عن عقد تحصيل الديون التجارية والتى تهمنا فى المقام الأول.

٣ - وهناك أخيرا علاقة المحصل بالمدين. وهى علاقة ضرورية نظرا لحتمية رجوع المحصل على المدين بعد أن قام بالوفاء بالدين إلى التاجر الدائن.

وأثر هذه العلاقات الثلاثة على بعضها البعض جلى لاشك فى ذلك. فتتأثر علاقة الدائن بالمدين بالعلاقتين الأخرتين إذا صار وفاء المدين بالدين إلى الدائن غير مبرئ لذمته. كذلك تتأثر علاقة المحصل بالمدين إذا أمكن لهذا الأخير الاحتجاج فى مواجهة المحصل بدفع ناشيء عن علاقته بالدائن وامتنع عن الوفاء بالدين. وقد يترتب على ذلك بدوره رجوع المحصل على الدائن لعدم استيفائه قيمة الدين.

وسوف نتعرض لهذه الآثار جميعها بصدد الحديث عن أحكام عقد تحصيل الديون التجارية فى المبحث التالى.

ثانيا : الطبيعة المالية لعملية تحصيل الديون التجارية :

يذهب أحد أقطاب الفقه الفرنسي(٢٥) إلى أن المحصل فى عملية تحصيل الديون التجارية يقدم خدمات ثلاثة :

الأولى : هى خدمة بعمل تتمثل فى التحصيل بدلا من الدائن.

الثانية : هى خدمة مالية تتمثل فى الوفاء بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها. وقيل أن دور المحصل هنا يقترب كثيرا من الدور الذى يلعبه البنك بمناسبة عملية خصم الأوراق التجارية(٢٦).

الثالثة : هى خدمة تأمينية إذ يضمن الدائن الحصول على قيمة الفواتير ويتفادى خطر اعسار عملائه الذى يتحمله المحصل.

ويكتفى البعض بالمظهرين الأولين من مظاهر الخدمة التى يقدمها المحصل إلى الدائن(٢٧).

ويشير الكتاب إلى أن المحصل قد لايقوم بالوفاء بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها. فتنتفى بالتالى الخدمة الائتمانية أو المالية التى يقدمها المحصل فلا يبقى سوى المظهرين الخدمى والتامينى لتحصيل الديون التجارية(٢٨). إلا أن البعض يقرر أن لعملية تحصيل الديون التجارية طبيعة مالية بإعتبارها عملية ائتمان من نوع جديد حتى وأن كانت لاتسمح دائما بالحصول على حقوق تجارية مؤجلة فى الحال(٢٩).

ونرى صحة هذا الاتجاه الأخير لأن المحصل وأن لم يوف بقيمة الفاتورة قبل حلول أجلها إلا أنه يوفى بها قبل تحصيل قيمتها من عميل الدائن وفى كل الأحوال لايعلق ابدا وفاءه بالدين على تحصيله من المدين. بل إن عماد العملية باسرها أنه يتحمل مخاطر هذا التحصيل ويستحق لذلك أجره. فلاشك إذن فى ائتمان المحصل

للدائن فى حصوله على قيمة الفواتيـر. لذلك يتعين علينـا أن تنـاول عقد تحصيل الديون التجاريـة ضمن عقود الائتمـان التجـارى.

وغالبـا ما تكون عقود الائتمـان عقودا قائمة على الاعتبـار الشخصى(٣٠) لذلك فإن عقد تحصيـل الديون التجاريـة يعد من عقود الاعتبـار الشخصى(٣١).

كذلك فإن الضرورات الفنيـة للعمليات الماليـة تقتضـى بالنسبـة للممول أن تكون العقـود التـى يرتبـط بموجبهـا بعملائـه المختلفيـن على نمط موحد. مما يتطلب ضرورة سبق تحريرها من جانبـه وبالتالـى تدخل عقود تحصيـل الديون التجاريـة فـى عداد طائفـة عقود الإذعان(٣٢). ولايعنـى الاذعان بالحتـم أن العقـد يتضمـن بالضـرورة شروطـا قهريـة أو تعسفيـة كما هو الحال بالنسبـة لعقـود الائتمـان عادة بل أن الاذعان هنا تعبيـر عن اعتبـارات حسن ادارة المشروعات الماليـة التـى تعمل فـى مجال منح الائتمـان والتـى تمثل العقـود النمطية بالنسبـة لها سبيـل حسن ادارتها لنشاطهـا(٣٣).

المطلب الثالث
مزايا تحصيـل الديون التجاريـة

يمكن تلخيص مزايا عملية تحصيـل الديون التجاريـة فـى النقـاط التاليـة:

أولا : ضمان حصول الدائن على قيمة فواتيـــره :

أدت الظروف الاقتصاديـة وخاصة بعد الحرب العالميـة الثانيـة بالتجـار إلى التعامـل بالائتمـان عند تسويق منتجاتهـم(٣٤). ونحن نلمس هذه الحقيقـة بالنسبـة للسلـع الاستهلاكيـة من خلال ظاهرة عقود

البيع بالتقسيط كما أصبحنا نلمسها بالنسبة للسلع الانتاجية من خلال ذيوع وانتشار عقود التأجير التمويلى Leasing - Credit-bail

ويتضمن منح الائتمان دائما تحمل مخاطر معينة اعظمها خطر اعسار المؤتمن أو الشخص الذى يلتزم بالوفاء بالدين إلى مانح الائتمان.

وبصدد أحدى عمليات تحصيل الديون التجارية يعنى وجود فواتير بحقوق مستحقة لدى الدائن أنه تعامل بالأجل مع عملائه. بمعنى أنه لم يتلق بعد قيمة مقابل الخدمات التى اداها لهم فيتعرض بالتالى لخطر عدم قيامهم بالوفاء.

ويسمح تدخل المحصل بضمان حصول الدائن على حقوقه(٣٥).ذلك أن الوفاء بقيمة الفواتير يمثل التزامه الرئيسى. وسواء تم الوفاء فى الحال أو فى الموعد المتفق عليه أو حتى عند استحقاق الفاتورة ففى كل الأحوال يكون التزام المحصل بالوفاء باتا ونهائيا. ويترتب على ذلك أن يتخلص الدائن نهائيا من خطر اعسار مدينيه أو عنتهم وامتناعهم عن الوفاء بديونهم، إذ تنتقل تبعة هذا الخطر على عاتق المحصل(٣٦).

ثانيا : تبسيط محاسبات الدائن :

يلجا الدائن إلى ابرام عقد تحصيل الديون التجارية عندما تتعدد علاقاته القانونية بعملائه فيتخلص من عمليات التحصيل بمقتضى هذا العقد.

ويترتب على ذلك من الوجهة المحاسبية أنه يتم الغاء بند تحصيل الحقوق من العملاء ويستبدل به حساب وحيد يعبر عن علاقة الدائن بالمحصل(٣٧). فإذا ما قام هذا الأخير بالوفاء بقيمة الفواتير في التوقت فلا حاجة للدائن ببند للتحصيل على الاطلاق.

ويضاف إلى ذلك أن المحصل يحرص على توحيد أنماط فواتير كافة عملائه على نحو مبسط ييسر عليه مباشرة نشاطه. فيكون ذلك مدعاة لتبسيط حسابات الدائن الخاصة بدائنيته(٣٨).

ثالثا : تركيز جهود الدائن على الادارة الفنية للمشروع :

تعد عملية تحصيل الديون التجارية من بين مظاهر تخليص رجال الأعمال من المهام التى لايستغنى عنها أى مشروع ولكنها لاتعد من صميمه.وقد ازداد عدد المشروعات التى تتخصص فى جانب من جوانب اعباء المشروعات فترفع عن كاهلها عبء القيام بهذه المهام: فقد يتولى أحد المحترفين مهمة البحث عن مجالات جديدة للاستثمار وآخر القيام بدراسات الجدوى المختلفة وقد يتولى أحد المحترفين مهمة تسويق منتجات أحد المصانع والدعاية لها.ويتولى المحصل مهمة تخليص الدائن من ضرورة مطالبة عملائه المدينين له بالوفاء. فيستطيع التفرغ للادارة الفنية التجارية أو الصناعية للمشروع الذى يقوم عليه(٣٩).

رابعا : تيسير الخوض فى الاسواق الخارجية :

يخشى العديد من المشروعات وخاصة صغيرة ومتوسطة الحجم منها الخروج من نطاق الاسواق الداخلية والخوض فى الاسواق الأجنبية وذلك بسبب تخوفها من عدم قدرتها على استيفاء حقوقها من عملائها المتواجدين بالخارج ووجود محصل مخترف يستطيع التعامل مع الخارج

دون صعوبة يمثل دافعا لخوض هذه المشروعات فى الاسواق الخارجية(٤٠).

خامسا : انعدام الآثار التضخمية لنشاط تحصيل الديون التجارية :

الائتمان الذى يمنحه المحصل يساوى تماما حجم الصفقات التجارية التى أبرمها الدائن. ذلك لأنه يقوم بالوفاء بقيمة هذه الفواتير بالفعل إلى المتعاقد معه(٤١) ولايستطيع ابتداء من رصيد معين أن يتعامل مع عملاء تفوق قيمة الفواتير محل التعاقد حدود هذا الرصيد. ويعنى ذلك أنه ليس لنشاط تحصيل الديون التجارية أية آثار تضخمية. فبه يتم تقديم خدمة حقيقية إلى الدائن ولايخشى على الاقتصاد القومى من ازدياد حدة موجات التضخم بسبب هذا النشاط.

المبحث الثانى

أحكام عقد تحصيل الديون التجارية

لكى نتعرف على الأحكام القانونية الخاصة بعقد تحصيل الديون التجارية نتناول على التوالى ثلاث موضوعات رئيسية :

الأول : الآثار الناشئة عن العقد أى الالتزامات التى يرتبها العقد على عاتق طرفيه : المحصل والدائن.

الثانـى يتمثـل فـى تحديد الطبيعـة القانونيـة لحق رجوع المحصل على المدين نظرا لأهميـة هذا الرجوع وإعتبـاره عماد عملية تحصيـل الديون التجاريـة وآثارتـه للخلاف.

الثالـث: ينبغـى الاشـارة إلى بعض الاشكـالات الخاصـة بعقـد تحويل الديون التجاريـة مثل آثار شهر الافـلاس على العقد ومدى تطبيـق الأحكـام الصرفيـة فى حالـة ورود العقـد على أوراق تجاريـة...

نتنـاول إذن هذه الموضوعات تباعـا.

المطلب الأول
آثـار عقد تحصيـل الديون التجاريـة

نتنـاول تباعـا التزامـات المحصل أولا ثـم التزامـات الدائن.

أولا : التزامـات المحصل :

على ضوء ما يتضمنـه عقد تحصيـل الديون التجاريـة من أحكام تقع على عاتق المحصل ثلاث التزامـات أساسيـة:-

١ - الوفـاء بقيمـة الفواتيـر إلى الدائن:
ان الأداء الرئيســى الذى ينتظـره الدائن ويلجأ من أجله إلى ابـرام العقد هو قيـام المحصل بالوفـاء بقيمـة الفواتيـر المسلمـة لـه.

وقد سبقـت لنـا الاشـارة إلى أن هذا الوفـاء قد يتـم حال ابـرام العقد أى قبـل حلول آجال الحقوق التـى تثبتهـا الفواتيـر وقد لايقـوم المحصل بالوفـاء إلا عنـد حلول هذه الآجـال(٤٢).

ويمكن تصور الحالة التى يتفق فيها الطرفان على أن يتم الوفاء بقيمة الفواتير فى موعد محدد بعد تسليمها إلى المحصل وقبل حلول آجالها. بحيث يستطيع المحصل أن يتحكم فى موعد التدفقات النقدية نحو عملائه المتعددين والمختلفين مما بيسر من ادارته لمختلف العقود التى تربطه بهم.

٢ - الالتزام بالحفاظ على اسرار عمليات الدائن:

يسلم الدائن فواتيره إلى المحصل. ولاشك أن هذا الأخير يستطيع بالاطلاع على بياناتها التعرف على معاملات الدائن وكشف بعض أسرار تجارته.

لذلك قيل أنه ملتزم بالحفاظ على اسرار عمليات وصفقات الدائن(٤٣). ويقع هذا الالتزام على عاتق المحصل حتى ولو لم ينص العقد عليه. ذلك أنه صار من المستقر أن كلا من يعمل فى مجال الائتمان ويمكنه كشف اسرار التجار يقع عليه التزام بحفظ الاسرار أشبه بالسر المصرفى.

٣ - الالتزام بتقديم خدمات تكميلية إلى الدائن:

يقع الالتزام بتقديم هذه الخدمات على عاتق المحصل إذا ما نص عليها العقد صراحة. فهى لاتمثل خدمات من صميم عملية تحصيل الديون بل هى تكميلية لها. وأهم صور هذه الخدمات:

(أ) تقديم المعلومات المتعلقة بقنوات التسويق الخارجية. ذلك أن نشاط تحصيل الديون الخارجية كثيرا ما يجعل المحصل يدخل فى علاقات عديدة مع الخارج تسمح له بالتعرف على قنوات التسويق به. فيعمد إلى التعريف بها لتزداد فرص اتساع نشاطه من خلال صفقات عميله المحتملة.

(ب) تقديم بيانات خاصة بكيفية اصدار الفواتير وفقا لاحدث الاساليب. ولايتعارض هذا الالتزام مع ما سبق لنا أن ذكرناه من امكانية طلب المحصل من الدائن أن تصدر الفواتير وفقا لنمط محدد.

ذلك أن المضمون التعاقدى للاتفاق يتحدد لخطة ابرامه. وحينئذ يكون قد طالب المحصل الدائن بالالتزام بنمط محدد لاصدار الفواتير. ولايمنع ذلك من الاتفاق على أن يقوم المحصل فى المستقبل بتزويد الدائن بالاساليب المستحدثة لاصدار الفواتير دون أن تكون له سلطة اجباره على تحديث أسلوب اصدار هذه الفواتير بعد الاتفاق على نمطها.

(ج) وقد يقوم المحصل بتولى مهام التخليص الجمركى على السلع التى يقوم الدائن بتصديرها إلى دول أجنبية. ذلك أن للمحصل روابط فى بلد المستورد تسمح له بتحصيل الديون التى تشغل ذمته فيستطيع أيضا اضافة خدمة جديدة إلى الدائن تتمثل فى معاونته فى التخليص الجمركى للسلع المصدرة(٤٤).

(د) وأخيرا قد يعاون المحصل الدائن فى المنازعات التى يكون طرفا فيها والتى تكون متعلقة باحدى الفواتير المتعاقد عليها. لاشك أن للمحصل مصلحة ما فى التمثيل فى الدعوى وإنما عادة مالا يكون ذا صفة فيها لتعلق الأمر بعلاقة الدائن والمدين. فيكون فى حاجة إلى مثل هذا الاتفاق بالمعاونة لكى يكون ممثلا فى الدعوى(٤٥).

ثانيا : التزامات الدائن :

تتمثل الاعباء التى تقع على عاتق الدائن فى التزامين رئيسين: الالتزام بالوفاء بمقابل الخدمة التى يقدمها له المحصل والالتزام بتمكين هذا الأخير من تحصيل قيمة الفواتير:

١ - الالتـزام بالوفـاء بمقابل خدمة المحصل:

يتقاضـى المحصل مقابل خدماته عمولة معينـة يمكن أن يضاف إليها بعض الفوائد على حسب الأحوال.

(أ) وتكون العمولة جزافيـة يتوقف تحديدها على حجم معاملات المحصل مع الدائن وعلى المعدل الزمنـى لاستـلام الفواتيـر منه(٤٦).

ويبـرر حصول المحصل على هذه العمولة ثلاث عناصـر:

١ - النفقـات التـى يتكبدهـا المحصل من أجل القيـام بنشاطـه.

٢ - الخدمة التـى يؤديهـا إلى الدائن.

٣ - المخاطر التـى يتحملهـا(٤٧) وأعظم هذه المخاطر خطر اعسار المدينيـن(٤٨).

(ب) وأما الفوائـد فتستحـق عندما يقـوم المحصل بالوفـاء بقيمـة الفواتيـر إلى الدائن قبـل حلول آجالها. وفـى مثل هذه الحالة تمثل الفوائـد الجانب الأعظـم من دخل المحصل يفوق العمولة كما.

وتمثـل الفوائـد مقابـل هذا التمويـل للحقوق فـى الفتـرة ما بيـن نشأتهـا وما بيـن الموعد المتفـق عليـه أصلا بيـن الدائن والمدين للسـداد. أما عن معدل الفائـدة أى سعرها فإنـه يتوقـف على حال السوق الماليـة(٤٩).

٢ -تمكيـن المحصل من تحصيـل قيمة الفواتيـر:

ويتضمـن هذا الالتـزام شقيـن: الأول خاص بتسليـم الفواتيـر إلى المحصل والثانـى خاص بتحويـل الحقوق الثابتـة فيهـا إليـه.

(أ) تسليم الفواتير إلى المحصل:

يتعهد الدائن بتسليم الفواتير المتفق عليها إلى المحصل(٥٠) وقد ينتظر الدائن حتى تتجمع لديه عدة فواتير ثم يرسلها دفعة واحدة إلى المحصل. وفى هذه الحالة يتعين على الدائن أن يحرر قائمة Bordereau تتصدر الفواتير المرسلة وتتضمن بياناتها(٥١).

ويتعين على الدائن أن يلتزم بالنمط الموحد الذى قد يطالبه به المحصل لتحرير الفواتير(٥٢) ويلتزم دائما باللغة المتفق عليها لتحريرها إذا كانت موجهة إلى دول أجنبية.

- احترام شرط القصر: Clause d'exclusivité
ويسميه البعض شرط العموم Clause de globalité (٥٣). ويعنى شرط القصر تعهد الدائن بتقديم كافة الفواتير التى يحررها بمناسبة علاقاته القانونية المتعددة بكافة عملائه(٥٤).

والحكمة من هذا الشرط هو التقليل من المخاطر التى قد يتعرض لها المحصل(٥٥) ولتفادى أن يقتصر الدائن على تقديم الفواتير الممثلة لحقوق ضعيفة يصعب أو يستحيل تحصيلها(٥٦).

- حق انتقاء الفواتير:

لايعنى ابرام عقد تحصيل الديون التجارية متضمنا لشرط القصر أنه يتعين على المحصل قبول كافة الفواتير المقدمة إليه. بل غالبا ما يفرض شرطا فى العقد يسمح له بانتقاء الفواتير واستبقاء مايشاء منها كمحل للعقد واستبعاد تلك التى يقدر أن نسبة مخاطرها مرتفعة للغاية(٥٧).

وقد يضع المحصل معايير معينة يقوم على ضوئها بانتقاء الفواتير. كأن يضع معيارا جغرافيا فلا يقبل مثلا سوى الفواتير الثابتة لديون على عملاء المان أو يضع معيارا سلعيا بموجبه لايستبقي سوى الفواتير الخاصة ببيع نوع محدد من السلع(٥٨).

ولكن لايعني هذا الفرز امتناع المحصل تماما عن محاولة تحصيل الفواتير المرفوضة. ولكن يرفض تحمل مخاطرها. ولذلك يمكن للدائن أن يوكله في تحصيل قيمتها فتظل المخاطر على عاتق الدائن(٥٩).

ويثور التساؤل عن امكانية اثارة فكرة التعسف في استخدام الحق في رفض بعض الفواتير. خاصة أنه قد يبدو من الغير منطقي أن يرفض المحصل تحمل المخاطر مع أنه يتقاضى اجرا عن تحمله لهذه المخاطر. ولايمكن التوقف عند مبدأ سلطان الارادة لنقرر اتفاق الطرفين على هذا الحق المقرر للمحصل لأننا بصدد عقد اذعان وقد يكون الشرط في ذاته تعسفيا يبرر تدخل القاضي بالتعديل أو بإعفاء الدائن منه وفقا لما تقضي به المادة ١٤٩ من القانون المدني المصري.

الواقع أن نشاط المحصل يتضمن نوعا من المضاربة. فهو يتقاضى أجره من الدائن ولكنه لايتفادى الخسارة إلا إذا قام بتحصيل قيمة الفاتورة من المدين بها. ولاشك أن أي مشروع يكون هدفه الفطري تحقيق الربح يسعى إلى تفادي تراكم الخسائر ولايمكن اعتبار المحصل متعسفا عندما يقوم باستبعاد فواتير تجلب عليه الخسارة على ضوء تقييمه لاوضاع وظروف الحالة. والقول بغير ذلك يخالف منطق آليات عمل المشروعات الرأسمالية ولايمكن أن يعبر عن مقصود المشرع في المجتمع الرأسمالي.

لكن المحصل قد يكون متعسفا إذا ما خالف المعايير التى حددها هو وبنفسه لانتقاء الفواتير واستبعاد بعضها. كذلك إذا ما كان جليا أن الفاتورة لاتمثل خطرا يفوق المخاطر التى يقبل المحصل تحملها فى الظروف الطبيعية. والقاضى هو الذى يقدر ظروف كل حالة على حدة.

(ب) تحويل الحقوق الثابتة فى الفواتير إلى المحصل :

يعنى تحمل المحصل لخطر التحصيل أنه يتعين أن يقوم بهذا التحصيل باسمه ولحسابه الخاص. أى أنه لايقوم بالتحصيل نيابة عن الدائن صاحب الحق الأصلى الثابت فى الفواتير. ويترتب على ذلك أنه لكى يستطيع المحصل الرجوع على المدينين لتحصيل قيمة الفواتير لابد من أن يقوم الدائن بتحويل الحقوق الثابتة فيها إليه(٦٠).

ذلك أن الدائن ملتزم بمعاونة المحصل على تحصيل قيمة الفواتير من المدينين(٦١) وهذا الرجوع هو وسيلة تنفيذ رد الائتمان الذى سبق أن منحه المحصل والذى يعد عملية سابقة ومستقلة عن هذا الرجوع(٦٢).

ويلتزم الدائن بإبلاغ المدين بضرورة أن يقوم بالوفاء إلى الدائن الجديد أى المحصل. ولايلزم فى هذا الإبلاغ شكل خاص(٦٣). لكنه يتخذ عادة عبارة تفيد ضرورة الوفاء إلى المحصل تكون مدونة على نسخة الفاتورة المسلمة إلى المحصل(٦٤).

وتجدر الاشارة إلى أنه إذا كان يتعين تحصيل الفاتورة فى الخارج فإن المحصل لايقوم عادة بهذا التحصيل بنفسه ولكنه يعهد بهذه المهمة إلى أحد زملائه المتوطنين البلد الأجنبى(٦٥).

وإذا كان المحصل يتحمل مخاطر تحصيل قيمة الفاتورة إلا أن المبدأ المستقر هو أنه لايتحمل أى سبب يرجع إلى فعل الدائن نفسه(٦٦). ويترتب على ذلك أن الدائن يكون ضامنا لوجود الحق(٦٧). فإذا وجد المحصل أن الحق لم ينشأ بعد أوانه انقضى بالفعل كان له الرجوع على الدائن بالضمان. وقد أسس بعض الشراح الفرنسيين هذا الرجوع على فكرة دفع غير المستحق(٦٨) أحد تطبيقات نظرية الاثراء بلا سبب. وسوف نعرض لطبيعة رجوع المحصل على المدين فى مطلب مستقل نظرا لما يثيره من خلاف. وعلى ضوء تحديد هذه الطبيعة سوف تتضح لنا معالم علاقة المحصل بالمدين وانعكاساتها على التزام الدائن بضمان وجود الحق.

المطلب الثانى
الطبيعة القانونية لتحويل قيمة الفواتير إلى المحصل

اقترح العديد من النظريات لتأسيس رجوع المحصل على المدين بالوفاء بقيمة الحق الثابت بالفاتورة. وقد استقر الرأى فى الفقه والقضاء الفرنسى على نظرية الحلول الاتفاقى.

فنعرض أولا للنظريات المهجورة ثم لنظرية الحلول الاتفاقى.

أولا : النظريات المهجورة :

١ - الوكالة :

لايمكننا الأخذ بفكرة الوكالة لتأسيس رجوع المحصل على المدين لأن المحصل إنما يطالب المدين بالوفاء بإسمه ولحسابه الخاص وليس بالنيابة عن الدائن(٦٩).

٢ - التجديد والانابة:

لايمكن اعتبار التحصيل تجديدا للدين بتغيير شخص الدائن لأن التجديد يتطلب موافقة المدين عليه.كذلك الحال بالنسبة للانابة الكاملة التى تعد صورة من صور التجديد(٧٠).

وفضلا عن ذلك يترتب على تبنى فكرة التجديد عدم انتقال التأمينات التى كانت تكفل تنفيذ الالتزام الأصلى إلا إذا تبين ذلك من الاتفاق(٧١) مما يضر بمصالح المحصل فى حالة سكوت الاتفاق فى هذا الخصوص.

٣ - القرض المضمون برهن الحقوق:

مادمنا اعتبرنا عملية تحصيل الديون التجارية من قبيل عمليات الائتمان فيمكن تصور المحصل وقد اقرض الدائن مبلغا يوازى قيمة الحقوق الثابتة فى الفواتير واعتبر هذه الحقوق تجاه المدين ضامنة لاسترداده مبلغ القرض.

لكن يصعب تقرير ذلك بالنسبة لعملية تحصيل الديون التجارية. ذلك أنها لاتنشىء على عاتق الدائن أى التزام برد مبلغ القرض بل أن قوام العملية يتمثل فى حصوله على قيمة الفواتير بصفة باتة ونهائية. ولايحق للمحصل أن يرجع على الدائن إذا لم يستوف قيمة الفواتير من المدين فيها. ثم أن المحصل يصبح صاحب الحق الثابت فى الفاتورة بموجب عقد تحصيل الديون التجارية ولايستقيم مع ذلك اعتباره دائنا مرتهنا لهذا الحق(٧٢).

٤ - الخصم:

تختلف عملية تحصيل الديون التجارية عن عملية الخصم لأن هذه العملية الأخيرة لاترد إلا على الأوراق التجارية فى حين أن الديون الثابتة كتابة قد تكون كذلك بموجب أوراق تجارية ولكنها غالبا ما تكون ثابتة فى فواتير يقتصر دورها على اثبات

المديونية(٧٣) دون أن يكون فى نية الطرفين افراغ علاقتهما فى قالب احدى الأوراق التجارية ولايقصدان تطبيق الأحكام الصرفية على تلك العلاقة.

وبالإضافة إلى ذلك حتى وأن فرضنا أن الدائن يأخذ حكم المظهر فإنه يتعين عليه أن يظل ضامنا للوفاء بقيمة الورقة التجارية فى حين أن الدائن لايلتزم حسب الأصل بهذا الضمان فى مواجهة المحصل(٧٤).

٥ - فكرة تأمين الائتمان: Assurance - Gredit

تأمين الائتمان هو عقد تأمين يغطى المؤمن له - ويكون مانحا للائتمان لشخص ثالث - ضد مخاطر عدم تنفيذ هذا الأخير لالتزاماته المالية(٧٥).

وعندما قمنا بتحليل طبيعة الخدمة التى يقدمها المحصل إلى الدائن بمقتضى عملية تحصيل الديون التجارية ذكرنا أن جانبا من هذه الخدمة يتمثل فى تأمين الدائن ضد مخاطر منح هذا الأخير ائتمانه إلى مدينيه.

والواقع أن كلا من تحصيل الديون التجارية وتأمين الائتمان فيه تغطية لخطر عدم الوفاء. وقد يوجد شرط القصر أيضا فيهما معا. لكن ليست هناك أية خدمة مالية يقدمها المؤمن إلى المؤمن له فى عقد تأمين الائتمان فضلا عن أن المحصل يدفع قيمة الفواتير برمتها فى حين يستبقى المؤمن دائما نسبة من مبلغ التأمين فى حالة استحقاقه(٧٦) فلا يمكن اعتبار عملية تحصيل الديون التجارية من قبيل تأمين الائتمان.

ويمكن تصوير الفارق بينهما فى هذه الصورة المبسطة: ففى حين يواجه تأمين الائتمان خطر عدم الوفاء عند وقوعه لايسمح تحصيل الديون التجارية بوقوع هذا الخطر مطلقا بالنسبة إلى الدائن.

٦ - حوالة الحق:

ذهب بعض الشراح إلى تأسيس رجوع المحصل على المدين على فكرة حوالة الحق مع الاشارة إلى أن المحصل لايقوم بالاجراءات المنصوص عليها قانونا والتى تجعل الحوالة نافذة فى مواجهة المدين مما يعرضه إلى رفض هذا الأخير القيام بالوفاء بالدين إليه(٧٧).

ويذهب العديد من الشراح إلى أنه بالنسبة لعملية تحصيل الديون التجارية تعد الحوالة ثقيلة من الناحية الشكلية أو الاجرائية(٧٨) رغم أنها تتفق مع ما يرمى إلى تحقيقه الأطراف من الناحية الموضوعية(٧٩).

فتنص المادة ٣٠٥ من القانون المدنى المصرى على أن الحوالة لاتكون نافذة قبل المدين إلا إذا قبلها أو أعلن بها. والاعلان هو الاجراء ذاته Signification الذى تتطلبه المادة ١٦٩٠ من التقنين المدنى الفرنسى.

أما عن الأحكام الموضوعية لحوالة الحق فإنها تتفق ومراد الطرفين : المحصل والدائن:-

فإذا كانت الحوالة بعوض - وهذا هو شأن تحصيل الديون التجارية - يضمن المحيل للمحال له وجود الحق. لكنه لايضمن له يسار المدين(٨٠).

وتنتقل إلى المحال له مع الحق ضماناته وما قد يكون قد حل من فوائد أو أقساط(٨١).

ويكون المحيل مسئولا عن افعاله الشخصية .ويقع باطلا كل اتفاق يخالف ذلك(٨٢).

ويستطيع المدين أن يتمسك قبل المحال له بالدفوع التى كان له أن يتمسك بها قبل المحيل(٨٣).

ومن البديهى إلا يلتزم المدين قبل المحال له باكثر مما كان يلتزم به قبل المحيل(٨٤). على أن الوفاء للمحيل بعد علمه أو اعلانه بالحوالة لا يبرئ ذمته ازاء المحال له(٨٥).

اذن تكمن الاشكالية الوحيدة لتأسيس رجوع المحصل على المدين على فكرة حوالة الحق فى عدم اعلان الحوالة إلى المدين. لعلنا كان بالامكان ارساء فكرة حوالة حق تجارية تختلف عن كل من حوالة الحق المدنية وتظهير الأوراق التجارية. ويكون أهم ما يميزها عن حوالة الحق المقررة فى القانون المدنى أن المدين يكون ملتزما بالوفاء بالدين إلى المحال له بمجرد مطالبة هذا الأخير به ومادام لم يسبق له الوفاء بالدين إلى الدائن الأصلى.

على كل فإنه إزاء هذه الاشكالية الشكلية استقر الفقه والقضاء على استبعاد فكرة حوالة الحق وأخذ يؤسس رجوع المحصل على المدين على فكرة الحلول الاتفاقى.

ثانيـــا : نظريـة الحلول الاتفاقـــى :

يقـرر الفقــه أولا أن الشـروط القانونيــة الواجب توافرهـا فـى الحلول الاتفاقـى متوافـرة فـى عمليـة تحصيـل الديون التجاريــة، وتتمثـل هذه الشروط فـى :-

١ - استيفــاء الدائن لحقه.

٢ - الاتفـاق على الحلول.

٣ - تعاصـر الحلول مع الوفـاء(٨٦).

ويتضمـن عقد تحصيـل الديون التجاريــة اتفاقـا بيـن الدائن والمحصل على حلول هذا الأخيـر محل الدائن فـى مواجهة المدين. ويقـوم المحصل بالوفــاء بالديـن ويكون الوفـاء معاصـرا للحلـول إذا ما اعتبـر قيـد الفاتــورة فـى الحساب الجارى الذى يفتحـه المحصل فـى دفاتــره وفـاء بقيمتهـا(٨٧).

ولا يشتــرط فـى الحلول رضـاء المدين(٨٨). كما أنـه لاحاجة إلى اعلان المدين بـه لكـى يكون ملتزمـا بالوفــاء إلى الدائن الجديد(٨٩).

ويصبـح المحصل صاحب حق يملكـه شخصيـا تجاه المدين(٩٠) وينتقـل إليـه الحق بمـا لـه من خصائص وما يلحقـه من توابـع وما يكفلـه من تأمينــات وما يـرد عليـه من دفـوع ويكون الحلول بالقــدر الذى أداه المحصل إلى الدائن(٩١).

وتعنـى ملكيـة المحصل للحق أنه يستطيــع التنــازل عنه إلى الغيـر(٩٢). وهذا يفيـد المحصل عندما يقـوم بتحصيــل فواتيــر فـى دول أجنبيــة من خلال زميل لـه على نحو ما رأينـا.

ويرى الفقـه فـى عمومه أن أحكام الحلول الاتفاقــى تتسـق والأهداف التـى يرمـى كل من المحصل والدائن تحقيقهـا: فلا يملـك المحصل أكثـر مما كان يملكـه الدائن(٩٣). ويمكن للمدين أن يحتـج ازاء

المحصل بالدفـوع التـى كان لـه التمسـك بها ازاء الدائن(٩٤). وتنتقـل الحقوق بمـا يلحق بهـا من تأمينـات(٩٥) بمـا فيهـا شـرط الاحتفـاظ بملكيـة المبيعـات(٩٦) على سبيـل الضمان.

لكن التحفظـات على فكـرة الحلول الاتفاقـى كأسـاس لرجوع المحصل على المدين عديدة: فقيـل أولا أن المحصل ليس هذا الغيـر المتبـرع بالوفـاء إلى الدائن بدلا من المدين الأصلـى كما تصـوره المشرع أصلا عندما وضع أحكام الوفـاء مع الحلول(٩٧). إلا أن ما عاد يهمنـا الآن هو الفـن القانونـى للحلول المستخـدم لتحقيـق مصالـح العيـاد. وفيمـا يتعلـق بتشـدد القضـاء الفرنسـى الخاص بضـرورة أن يكون الاتفـاق على الحلول معاصـرا للوفـاء فقـد جعل هذا الشـرط متحققـا عن طريق اعتبـار قيـد المحصل للفاتـورة فـى الحساب الجارى المفتـوح مع الدائن بمثابـة وفـاء بقيمتهـا دون انتظـار تصفيـة هذا الحساب بيـن الطرفيـن(٩٨).

ويبـرر هذا بالقـول أن تحويل الحق ما هو إلا الأثـر المترتـب على تقديـم المحصل للخدمة الائتمانيـة السابقـة والمستقلـة عنه فلا تهدف عملية تحصيـل الديون التجاريـة إلى تحويل حقوق تجاريـة ولكن هذا التحويـل هو نتيجـة ضروريـة لمنح الائتمـان(٩٩) أو هو ضمان منح هذا الائتمـان الذى يتمتـع بـه المحصل(١٠٠).

وإذا لم يكن المحصل فى حاجة إلى إعلان المدين بالحلول فيتعين عليه بالأقل أن ينبىء عن صفته فى الرجوع عليه إذا ما طالبه بالوفاء بالدين. لذلك يشترط القضاء الفرنسى أن يكون هناك اعلان فعلى للحلول وإن قبل التأشير على الفواتير بأن يتم الوفاء إلى المحصل إلا أنه اشترط أن يكون التأشير بعبارات واضحة لاتدع مجالا للشك فى حلول المحصل محل الدائن(١٠١). وفى حالة الاعلان فقط يكون الوفاء لغير شخص المحصل غير مبرىء لذمة المدين(١٠٢). ويراعى أنه لايشترط فى التأشير أن يكون ثابت التاريخ لأن الفرض أننا بصدد معاملات تجارية لا مدنية(١٠٣).

وعليه فقد عاد القضاء والفقه الفرنسيين إلى ما طرحا من أجله أساس حوالة الحق: اعلان المدين بالحوالة. صحيح أن المدين فى حالة عدم علمه بالحلول لا يستطيع أن يمتنع عن الوفاء إلى المحصل طالما أوضح هذا الأخير صفته بجلاء فى حين يستطيع الامتناع عن الوفاء فى حالة جهله بحوالة الحق إلا أن فكرة حوالة الحق التجارية يمكنها أن تصل بنا إلى ذات النتائج التى وصل إليها كل من الفقه والقضاء الفرنسيين.

ويضاف إلى ذلك أن حوالة الحق لا يعيبها ما يعيب فكرة الحلول الاتفاقى من عدم ضمان الدائن لوجود الحق(١٠٤). فإن أوفى المحصل ثم رجع على المدين ووجد الحق لم ينشأ أو كان قد انقضى لايستطيع الرجوع على الدائن. وهذا يخالف أحكام عقد تحصيل الديون التجارية وشروطه. ولذلك اضطر الفقه إلى السماح للمحصل فى مثل هذه الحالة باللجوء إلى دعوى رد غير المستحق(١٠٥) وهى من تطبيقات نظرية الاثراء بلا سبب. والفهم الصحيح لمعنى السبب هنا بإعتباره مصدر الدفع لايسمح بلجوء المحصل إلى هذه الدعوى لأنه دفع بسبب وتلقى الدائن بسبب ألا وهو عقد تحصيل الديون التجارية. أما السبب بمفهوم وجود الدين فى ذمة المدين الذى حدا

بالمحصل إلى الوفاء إلى الدائن فليس بالسبب المقصود عند الحديث عن الاثراء بلا سبب(١٠٦).

واضطرت الغرفة المدنية الثانية لمحكمة النقض الفرنسية إلى اختلاق التزام على عاتق المحصل مقتضاه أنه يتعين عليه التأكد من وجود الحق قبل قبول الفاتورة الثابتة له(١٠٦)مكرر.

خلاصة القول أنه تحقيقا لمصالح الطرفين واحتراما لما اتجهت إليه إرادتهما من خلال اتفاقهما يتعين تأسيس رجوع المحصل على فكرة حوالة الحق(١٠٧) مع ضرورة أن يظهر القضاء شيئا من المرونة فيما يتعلق بضرورة أن يتم الاعلان إلى المدين لكى تكون الحوالة نافذة فى مواجهته. أما فيما يتعلق بفكرة حوالة الحق التجارية فلا بأس من الأخذ بها فيما يتعلق بالعلاقات التى تربط بين التجار وبعض. أما فى مجال الأعمال المختلطة - وهو الفرض الغالب فيما يتعلق بتحصيل الديون إذ يرتبط التاجر بجمهور من المستهلكين - فيصعب التخلص من قيود حوالة الحق المدنية. وعلى كل إذا قصر الدائن فى اجراء هذا الاعلان فإن من صالح المحصل القيام به لكى يتحقق بالأقل علم المدين بالحوالة فتكون نافذة فى مواجهته(١٠٨).

المطلب الثالث
الاشكاليات الخاصة بتحصيل الديون التجارية

لاشك أن عقد تحصيل الديون التجارية يتعرض لاشكالات عدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عنه ككل العقود الأخرى. ولا يمثل عدم التنفيذ وضعا خاصا يختلف عن عدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عن أى عقد من العقود. ولذلك لن نخوض فى هذه الاشكالات. ولكن نود أن نشير فقط إلى أن عقد تحصيل الديون التجارية يحتوى على عمليات

عديدة(١٠٩) إذ يرد العقد على مجموعة كبيرة من فواتير الدائن الحاضرة والمستقبلة. فالعقد من العقود الزمنية التى تبرر أن تعامل كل عملية على أنها مستقلة بحيث لايؤثر البطلان أو الفسخ المتعلق بعملية واردة على احدى الفواتير على العقد برمته(١١٠).

إلا أن هناك بعض الاشكاليات الخاصة بعملية تحصيل الديون التجارية هى التى نريد التعرض لها فى هذا المطلب.

وتتعلق هذه الاشكاليات من جانب بأثر الحلول الاتفاقى على علاقة المحصل بالمدين من حيث مواجهته بالدفوع التى كان للمدين ابداؤها تجاه الدائن.ومن جانب آخر نود بحث ما إذا كان هناك تعارض يمكن أن يثور بين تطبيق أحكام القانون الصرفى وأحكام عقد تحصيل الديون التجارية إذا ما ورد هذا الأخير على ورقة تجارية. وأخيرا نشير إلى أثر شهر الافلاس على عملية تحصيل الديون التجارية.

أولا : الاحتجاج بالدفوع فى مواجهة المحصل :

١ - تعرضت الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية(١١١) لدفع ابداه أحد المدينين فى مواجهة المحصل مؤداه طلبه "فسخ" عقد البيع(١١٢) الذى كان يربطه بالدائن بسبب عيب خفى فى المبيع، وكانت المحكمة الاستئنافية قد رفضت الدفع على أساس أنه ابدى بعد مرور ست سنوات على ابرام عقد البيع من جانب ولأن مثل هذا الدفع لايمكن للمشترى ابداؤه إلا فى مواجهة المتعاقد معه أى البائع. وقد أيدت محكمة النقض ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف فيما يتعلق بالسبب الموضوعى واكتفت به لتقرير حكمها برفض الدعوى وإنما أشارت إلى صحة ما وجه للسبب الثانى من انتقاد فى عريضة الطعن وأن كان غير مجدى فى الدعوى الماثلة مما ينم عن

اتجاه محكمة النقض نحو تقرير أنه يجوز للمدين أن يبدى مثل هذا الدفع فى مواجهة المحصل.

ونرى صحة ما ذهبت إليه محكمة النقض الفرنسية. ذلك أن الحلول الاتفاقى- شأنه فى ذلك شأن حوالة الحق دون أدنى اختلاف من شأنه أن ينقل إلى من حل محل الدائن الأصلى صفة "الدائن" فى مواجهة المدين. أما صفة "المتعاقد" فلا يتمتع بها سوى الدائن الأصلى. ولاتنتقل إلى شخص آخر لم يتعاقد مباشرة مع المدين. وتتعلق الدعاوى الخاصة بعدم توافر شروط صحة تكوين العقد بصفة المتعاقد. فى حين تتعلق الدعاوى الخاصة بعدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عن العقد أو تنفيذها تنفيذا مخلا بصفة الدائن(١١٣). وإذا اعتبرنا ضمان العيوب الخفية التزاما واقعا على عاتق البائع(١١٤) فإن دعوى رد المبيع تكون بلا أدنى شك من الدعاوى المتعلقة بصفة الدائن فيجوز بالتالى للمدين أن يحتج بها فى مواجهة المحصل.

٢ - ومن جانب ثان يثور التساؤل حول مدى امكان الاحتجاج فى مواجهة المحصل بسبق الوفاء بالدين إلى الدائن الأصلى. وقد عرضنا من قبل إلى أن الدائن ضامن لوجود الحق فإن وجده المحصل لم ينشأ بعد أو انقضى لأى سبب من أسباب الانقضاء جاز له الرجوع على الدائن. لكن الفرض هنا يدور حول مدى امكانية أن يحتج المدين تجاه المحصل أنه سبق له أن أوفى بالدين إلى الدائن الأصلى.

ذهبت الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية(١١٥) إلى أن المدين يستطيع أن يحتج بهذا الدفع إذا كان الوفاء قد تم قبل علمه بالحلول. أما بعد العلم بالحلول فلا يكون وفاء المدين إلى الدائن الأصلى مبرئا لذمته ويتعين عليه الامتناع عن هذا الوفاء. وإذا أقدم عليه رغم هذا أجبر على الوفاء مرة ثانية إلى المحصل.

وفى حالة جهل المدين بالحلول يستطيع وفقا للقواعد العامة الامتناع عن الوفاء إلى من حل محل الدائن. ولذلك فإن تبنى فكرة حوالة الحق التجارية تجعلنا نتفادى حالات التعسف فى الامتناع عن الوفاء إذ يكون المدين مجبرا على الوفاء مادام لم يسبق له أن أوفى بالدين إلى الدائن الأصلى.

٣ - أخيرا نعرض للدفع الذى قد يبديه المدين فى مواجهة الدائن بأن المقاصة قد وقعت بين الدين الذى يطالبه به المحصل وبين حق كان للمدين فى ذمة الدائن الأصلى.

ويثور التساؤل عن مدى أثر حلول المحصل محل الدائن على وقوع هذه المقاصة. فقيل أن المقاصة القانونية بين الدين والحق الذى يتمتع به المدين تكون نافذة فى مواجهة المحصل إذا تحققت قبل الحلول(١١٦) لأن فى مثل هذا الفرض يكون الدين الذى يطالب المحصل المدين الوفاء به قد انقضى وقت أن تسلم الفاتورة الثابتة له من الدائن(١١٧). ولايبقى للمحصل فى هذه الحالة سوى الرجوع على الدائن بالضمان.

وابتداء من اليوم الذى يحل فيه المحصل محل الدائن لا يستطيع المدين أن يحتج بالدفوع الخاصة بالمقاصة بين الدين والحقوق التى يتمتع بها ازاء الدائن(١١٨) أى أن بعد الحلول، لا حجة للمقاصة على المحصل(١١٩).

ونحن وأن كنا نتفق مع الحل من حيث المبدأ إلا أنه من الأوفق قانونا القول بأنه لامجال لأية مقاصة بعد الحلول إذ يكون الحق قد خرج من ذمة الدائن ودخل ذمة المحصل بما يستحيل معه أن ينقضى مع حق المدين ازاء الدائن(١٢٠).

ثانيــا : مدى تطبيــق أحكـام القانـون الصرفــى :

من الجائـز أن تـرد عملية تحصيـل الديون التجاريـة على ورقة من الأوراق التجاريــة(١٢١). كأن يكون الدائن قد حصل من المدين على سند أذنـى بالديـن فقـام بتظهيـره إلى المحصل تظهيرا ناقلا للملكيــة.

وهناك تعارض جلى بيـن تطبيـق أحكام القانـون الصرفـى وتطبيـق أحكام عقد تحصيـل الديون التجاريــة، فوفقـا لأحكـام القانـون الصرفـى يكون الساحب وكل المظهرين المتعاقبيـــن ضامنيـن للوفـاء بقيمـة الورقة التجاريـة فـى مواجهة حاملها أى المستفيـد فيهـا.(١٢٢) بل أن أى اشتـراط بإعفـاء المظهر من ضمان الوفـاء يقع باطلا(١٢٣). فـى حين أن عماد عملية تحصيـل الديون التجاريـة يتمثـل فـى تحمل المحصل مخاطر عدم قيـام المدين بالوفــاء بالديـن.

وقد عرض الأمـر أمام محكمة استئنـاف باريـس(١٢٤). وكان أحد المحصلين قد صار حاملا لكمبيالــة مسحوبة على مدين الدائن الذى أوفـى لـه بقيمـة الدين. وعندما امتنـع المدين عن الوفـاء استنـد المحصل إلى صفتــه كحامل للكمبيالـــة للرجوع على الدائن. واعترض هذا الأخيـر على أساس أنه بموجب أحكام عقد تحصيـل الديون التجاريــة لايجوز للمحصل الرجوع عليه إذا ما امتنــع المدين عن الوفـاء.

وجاء امتنـاع المدين عن الوفـاء استنــادا إلى بعض الدفـوع المتعلقـة بالعلاقـــة التـى كانت تربـط المدين بالدائـن الأصلــى. وإذا كان للمدين أن يحتـج فـى مواجهة المحصل بالدفـوع التـى كان يستطيـع التمسـك بها ازاء الدائن الأصلــى إلا أن القاعـدة العامة فـى مجال القانـون الصرفــى هو تطهر الورقة التجاريـة من الدفـوع غير

الشكليـة - أى غير المتعلقـة بشكـل الصك وبياناتـه. مادام الحامل حسن النيـة(١٢٥).

وقد أيدت محكمة استئنـاف باريـس ما كان قد ذهبت إليـه محكمة أول درجة(١٢٦) من جواز تمسك المحصل بصفتـه كحامل لورقـة تجاريـة للاعتراض على دفـوع المدين من جانب ولا مكان الرجوع على الدائن من جانب آخر.

وعلى ذلك يمكن أن نقول أن نطاق تحصيـل الديون التجاريـة يجد حدوده عند تطبيـق الأحكـام الصرفيـة. صحيح أنه بالنسبـة للمحصل يبـدو القانـون الصرفـى وكأنـه يعزز من مكانتـه ويحرص كل الحرص على مصالحـه(١٢٧) لكن فـى تقديرنـا فإن جوهر نظام تحصيـل الديون التجاريـة يصيـر مفقـودا بتطبيـق أحكام القانـون الصرفـى لا بسبـب الاحتجـاج بالدفـوع ولكن بسبـب عدم تحمل المحصل لمخاطر عدم الوفـاء. حتـى نكـاد نقرر أن عملية تحصيـل الديون التجاريـة بالمفهـوم الذى حددنـاه لاتـرد على أوراق تجاريـة. أما وأن صادف أن من الحقوق التـى نقلت إلى المحصل ما هو ثابت بورقـة تجاريـة فلا مجال فـى هذه الحال لتطبيـق أحكام عقد تحصيـل الديون التجاريـة.

ثالثـا : أثـر الافلاس على عملية تحصيـل الديون التجاريـة

شهر الافـلاس الذى نعنيـه فـى هذا المقـام كعنصـر مؤثر فـى عملية تحصيـل الديون التجاريـة هو شهر افلاس الدائن. ذلك أننـا أكدنـا مرارا أن المحصل يتحمـل خطر عدم قيـام المدين بالوفـاء أى اعساره أو إذا كان تاجرا شهر افلاسـه.

أما إذا تم شهر افلاس الدائن فقد تؤثر هذه الحالة المستجدة على حلول المحصل محله فى الرجوع على المدين:-

(أ) ففى احدى القضايا المعروضة على المحاكم الفرنسية قضى برفض الدعوى التى رفعها المحصل على المدين يطالبه فيها بسداد قيمة الفواتير التى سبق له أن سددها إلى الدائن الأصلى قبل شهر افلاس هذا الأخير. إلا أن المحكمة أسست رفضها للدعوى على اعتبار أن تسليم الفواتير المتضمنة تخويل المحصل حق الرجوع على المدين قد تم خلال فترة الريبة فيكون التصرف بالتالى غير نافذ فى مواجهة جماعة الدائنين. وقد ذهبت المحكمة إلى اعتبار هذا التسليم من قبيل صور الوفاء التى يتضمنها نص المادة ٢٩ فقرة ٢ ، ٤ من قانون ٦٧/٧/١٣ - الذى كانَ ساريا وقت الدعوى - والذى يقرر عدم نفاذها فى مواجهة جماعة الدائنين(١٢٨).

لكن وجه المغالطة واضح فى هذا التسبيب وقد أوضحته محكمة النقض الفرنسية عندما نظرت فى الطعن فى الحكم المشار إليه(١٢٩). فالدائن فى هذا التاريخ تلقى حقا من المحصل وكل ما فى الأمر أنه سمح للموفى أن يحل محله فى الرجوع على المدين. ولا يعد الحلول وفاء وبالتالى لا مجال لتطبيق نص المادة ٢٩ الذى يواجه فرض قيام التاجر المفلس بالوفاء بدين يشغل ذمته(١٣٠).

وفى قضية أخرى ذهبت الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية(١٣١) إلى أن حق المحصل الذى حل محل الدائن لاينشأ إلا من تاريخ تنفيذ الصفقة التى كان قد أبرمها الدائن الأصلى مع المدين. وعلى ذلك إذا كان التنفيذ تم بعد شهر افلاس الدائن على إثر اتخاذ السنديك قراره بالمضى فى تنفيذ الصفقة ـ وذلك بموجب السلطة التى تخولها له المادة ٣٨ من قانون ١٩٦٧/٧/١٣ - فإنه

يستحيل على المحصل أن يحتج بالحلول لاقتضاء حق صار مقررا لمصلحة جماعة الدائنين.

فحتى لو كانت الحقوق مستندة إلى صفقات تم ابرامها قبل شهر افلاس الدائن إلا أنها لا تنشأ إلا عندما يتم تنفيذ الصفقة(١٣٢).

ولكن أحد الشراح أوضح بمناسبة حالة مختلفة ما فى هذا الحكم من خطأ فى تفسير القانون. فيؤكد أولا أنه لكى يكون الحلول صحيحا لابد من أن يكون الحق قد نشأ بالفعل وقت الحلول(١٣٣). لكنه يؤكد بحق أن الحق ينشأ مع ابرام الصفقة أى تكوين العقد. أما التنفيذ اللاحق للعقد فقد يتمثل أثره فى جعل الحق مستحق الأداء دون أن يكون له أدنى تأثير على وجود الحق ذاته(١٣٤).

هذا صحيح ولكن يجب أن نراعى أن التنفيذ أو بعبارة أدق المضى فى التنفيذ له فى مجال شهر الافلاس آثاره التى تمثل نوعا من الخروج على القواعد العامة: فعندما خول المشرع الفرنسى السنديك سلطة اتخاذ قراره بالمضى فى تنفيذ العقود الزمنية والعقود الفورية الجارى تنفيذها فإن المشرع لم يتصور فرضا سوى أن يعمل السنديك لحساب جماعة الدائنين. ويترتب على ذلك أن تصبح الحقوق الناشئة عن العقود التى يقرر السنديك المضى فيها مقررة لمصلحة جماعة الدائنين وحدها. ويمكن ازاء هذا التنظيم لاستمرارية العقود أن يتعطل أى حق تمتع به شخص غير جماعة الدائنين من قبل.

أما الحكم الثانى الذى أصدرته الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية فى هذا الخصوص هو حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٩/٧/١٦(١٣٥). وتتمثل الوقائع فى قيام المحصل بعد أن سدد قيمة فاتورة على أحد المدينين طالب الوكيل بالعمولة للنقل

الذى كان حائزا للبضاعة المبيعة وحبسها لحين استيفاء حقوقه قبل الدائن، طالبه برد هذه البضاعة إليه إستنادا إلى حلوله محل الدائن فى حقوقه. وقد اجابته محكمة استئناف باريس، فى حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٧/٢/١١ ، إلى طلبه استنادا إلى أن الحلول كان قد تحقق قبل شهر افلاس الدائن البائع.

وقامت المحكمة العليا بنقض هذا الحكم الصادر من المحكمة الاستئنافية لأنها أغفلت البحث عما إذا كان البائع دائنا لمدينه وقت أن تم شهر افلاسه.

الفرض المطروح على محكمة النقض هو فرض ابرام العقد وعدم تسليم البضاعة. والسؤال هو: هل يستطيع المحصل الذى حل محل الدائن فى حقوقه أن يعترض على حق الوكيل بالعمولة للنقل فى حبس البضاعة المسلمة إليها لنقلها؟

ولقد اتجهت محكمة النقض إلى أنه للاجابة على هذا التساؤل لابد من تحديد ما إذا كان البائع قد أصبح دائنا للمشترى وقت شهر افلاسه.

والحكم منتقد لأن مناط البحث ليس بعلاقة المديونية بل هو بمدى انتقال الملكية من البائع إلى المشترى وقت شهر الافلاس. والفرض الذى نحن بصدده أن المبيع متمثل فى منقول معين بالنوع. ويترتب على ذلك أن بمجرد افرازه لتسليمه إلى الوكيل بالعمولة للنقل انتقلت ملكيته من البائع إلى المشترى. فلا يمكن بعدئذ أن يكون لشهر افلاس البائع أى أثر على الصفقة ذاتها.

لكن يراعى أنه مع ذلك لايستطيع المحصل أن يعترض على حق الوكيل بالعمولة للنقل فى الحبس إلا إذا كان هذا الأخير سيىء النية.

وإذا فرضنا أن نقل الملكية كان مؤجلا إلى حيل تسليم البضاعة إلى المشترى، فنكون فى هذه الحالة بصدد عقد جارى التنفيذ وبالتالى يحق للسنديك وحده أن يقرر إذا ما كان يمضى فى تنفيذ العقد من عدمه. وإذا ما قرر السنديك المضى فى التنفيذ فإن ذلك يكون لحساب جماعة الدائنين فتكون الحقوق الناشئة عن ذلك مقررة لها وحدها(١٣٦).

هذا بالنسبة لأثر شهر افلاس الدائن على حق رجوع المحصل على المدين وتعارضه مع الحقوق المقررة قانونا لمصلحة جماعة الدائنين.

(ب) ونشير أخيرا إلى أثر شهر افلاس الدائن على الحساب الجارى الذى كان مفتوحا بينه وبين المحصل:

فبعد شهر افلاس أحد الدائنين طالب المحصل المحكمة بتقرير دائنيته لجماعة الدائنين على أساس أن تصفية الحساب الجارى أظهر أن المحصل كان دائنا للدائن وقت اغلاق الحساب.

ولقد استند المحصل أيضا إلى اعتبار الحقوق والديون الناشئة عن كافة العمليات التى تندرج تحت عقد تحصيل الديون التجارية ككل مركب لايقبل الانقسام.

إلا أن الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية التى كانت تنظر فى أمر هذه الوقائع (١٣٧) رفضت ادعاء المحصل ولم تأخذ بفكرة عدم القابلية الطبيعية للانقسام Indivisibilitè

naturelle لحقوق الدائن كلها بالنسبة إلى المحصل. وترتب على هذا الاتجاه أن المحكمة لم تعترف للمحصل إلا بالحقوق الخاصة بفواتير تم تسليمها إليه قبل شهر افلاس الدائن. أما اللاحقة عليه فهى مقررة فقط لصالح جماعة الدائنين.

وينتقد المعلق لهذا الحكم ما اتجه إليه على اعتبار أن حلول المحصل محل الدائن يمثل الضمان الذى يتمتع به المحصل مقابل تقديمه للخدمة الائتمانية. وطبيعة هذا الضمان تحتم أن تكون كافة عمليات التحصيل بطبيعتها غير قابلة للانقسام.وبناء عليه كان يتعين الاعتداد بنتائج تصفية الحساب الجارى.ويتساءل لماذا لاتكون عدم القابلية للانقسام نافذة فى مواجهة جماعة الدائنين فى حين تكون عمليات المقاصة نافذة إذا ما وقعت قبل فترة الريبة؟(١٣٨).

الواقع أنه فى مجال الترجيح بين مصالح جماعة الدائنين والمصالح الفردية يتجه القضاء الفرنسى بوجه عام إلى تغليب مصالح الأولى. وعدم الاعتداد بعدم قابلية العمليات بطبيعتها للانقسام مثال لهذا الاتجاه القضائى. السؤال المطروح للبحث الآن هو: هل إذا تم النص صراحة فى عقد تحصيل الديون التجارية على اعتبار كافة عمليات التحصيل وحدة واحدة غير قابلة للانقسام سوف يحترم القضاء الفرنسى هذا الاتفاق على حساب مصالح جماعة الدائنين؟

الواقع أنه يصعب التكهن بالإجابة ولكننا نميل إلى اعتبار انها فى الغالب ستكون بالنفى. فالقضاء الفرنسى لايلين بيسر عندما يتعلق الأمر بقانون الافلاس ومصلحة جماعة الدائنين. ثم أنه يحدث كثيرا أن ينادى المحصلون باستقلالية كل عملية تحصيل على حدة عندما يشوبها بطلان أو تتعرض لاعادة النظر فيها لكى لا يتأثر

اتفاق تحصيل الديون التجارية برمته. فيصعب التمسك بالقابلية للانقسام أحيانا وبعدم القابلية للانقسام فى أحيان أخرى بالنظر إلى مصالح الطرف ذاته فى كل مرة.

خاتمة :

عمدنا إلى التقديم لعقد تحصيل الديون التجارية وبيان أهم ما يتميز به من خصائص والأحكام القانونية التى تنظمه.

فانطلاقا من الصورة التى تعرض بها العملية فى العمل امكننا تعريف العقد بأنه ذلك الذى بمقتضاه يتولى المحصل تحصيل حقوق لحسابه الخاص كانت ثابتة للمتعاقد معه وقام بالوفاء بها مقابل التزام المتعاقد معه بدفع عمولة محددة.

ثم أبرزنا أهم خصائص العملية وقلنا أنها ثلاثية الأطراف تؤثر كل علاقة ثنائية فيها على العلاقات الأخرى وأن الطابع الائتمانى جلى فيها مما يضفى على العقد طابع الاعتبار الشخصى ويملى على المحصل سبق تحرير عقود نموذجية لكى يكون اذعان الدائن له خير أداة لحسن ادارة الفواتير المتعددة.

وأشارنا فى عجالة إلى مزايا نشاط تحصيل الديون التجارية فوجدناه يقدم خدمات هامة للمشروعات الاقتصادية فضلا عن عدم تأثيره السىء على الاقتصاد القومى لأن ليست له أية آثار تضخمية.

وبصدد الحديث عن الأحكام القانونية لعقد تحصيل الديون التجارية عرضنا لأهم التزامات كل من المحصل والدائن. ثم خصصنا مطلبا مستقلا لتحديد الطبيعة القانونية لرجوع المحصل على

المدين بإعتبـار هذا الرجوع بمثابـة عماد العملية برمتها ولما لتكييـف هذا الرجوع من أثر فى تحديد حقوق والتزامات أطرافه.

وأخيرا أشارنا إلى بعض الصور للاشكاليات الخاصة بعقد تحصيل الديون التجارية مع تجنبنا للمسائل العامة أى تطبيقات القواعد العامة. فعرضنا لمدى امكانية تمسك المدين فى مواجهة المحصل بالدفوع التى يستطيع التمسك بها فى مواجهة الدائن وهى كافة الدفوع المتعلقة بصفة الدائن التى انتقلت من الدائن الأصلى إلى المحصل. ثم عرضنا لاشكالية ازدواج تطبيق أحكام القانون الصرفى وأحكام عقد تحصيل الديون التجارية ورأينا أن القضاء الفرنسى جعل الغلبة كمبدأ عام لأحكام القانون الصرفى. وآخر الأمر بحثنا أثر شهر افلاس الدائن على حقوق المحصل سواء فى مواجهته أو مواجهة المدين. وجدنا هنا القضاء الفرنسى لايسمح بالمساس بمصالح جماعة الدائنين ويفسر عقد تحصيل الديون التجارية على نحو لا يؤدى بهذا المساس.

ان عقد تحصيل الديون التجارية من العقود التى تمثل نموذجا للكيفية التى يتم بها استغلال قوالب بسيطة من قوالب القانون الخاص لتحقيق مصالح اقتصادية محددة. وهو تعبير عن قدرة رأس المال الابداعية دائما فى استغلال الفن القانونى على النحو الذى يحقق مصالحه.

هوامش بحث عقد تحصيل الديون التجارية

(١) انظر FERRONNIERE و DE CHILLAZ عمليات البنوك، الطبعة السادسة، ١٩٨٠، تحديث PATY دالوز باريس، ص ٦٠٤ ف ٦٨٧ ، RIPERT و ROBLOT مطول أساسيات القانون التجارى، الجزء الثانى، المكتبة العامة للقانون والقضاء باريس، ١٩٨١، ف ٢٤٣٥، RODIERE : تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية، ١٩٧٢/١١/٢١ ، دالوز سيرى ١٩٧٤ قضاء ٢١٣ .

(٢) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٣) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٤) GAVALDA و STOUFFLET : العقد المسمى بال "Factoring" مجلة الأسبوع القانونى ١٩٦٦ . I . ٢٠٤٤ ، ف ٦ .

(٥) المرجع السابق، ف ١٢ .

(٦) المرجع السابق، ف ١٤ .

(٧) انظر في وصف عملية تحصيل الديون التجارية : أ.د/ محيى الدين اسماعيل علم الدين: موسوعة أعمال البنوك من الناحيتين القانونية والعملية- الجزء الأول - ١٩٨٧ - ص ٥٢٢ ف ٤٤٤ .

(٨) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٠ .

(١٠) أ.د/ على جمال الدين عوض، عمليات البنــوك من الوجهة القانونيــة - دار النهضــة العربيــة - القاهرة - ١٩٨١ ، ص ٥٣٢ ف ٥٢٩ .

(١١) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق، ف ٢٤ .

(١٢) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابـق، GAVALDA و STOUFFLET المرجع السابـق،ف ٢٩ .

(١٣) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابـق، GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق، ف ٥٠ ، RODIERE: التعليـق سابـق الإشـارة إليـه، ف ٢ .

(١٤) CABRILLAC و RIVES - LANGE الإئتمـان وصكوك الإئتمـان، ص ١١٠٢ ف ١٠ ، المجلة الفصليــة للقآنـون التجـارى، ١٩٦٨ .

(١٥) FERRONNIERE وDE CHILLAZ ، المرجع السابـق.

(١٦) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابـق.

(١٧) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق، ف ١٧ .

(١٨) CABRILLAC وRIVES - LANGE ، المرجع السابـق،ف ١٠ .

(١٩) أ.د/ محيى الدين اسماعيل علم الدين،المرجع السابق، ص ٥٢٢ ف ٤٤٣ .

(٢٠) RODIERE ، التعليق السابق الإشارة إليه، ف ٢ .

(٢١) FERRONNIERE وDE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٢٢) الجريدة الرسمية الفرنسية، بتاريخ ٣ يناير ١٩٧٤ ، ص ٩٤ .

(٢٣) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ١١ .

(٢٤) A.S : تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية، بتاريخ ٧٧/٥/٩ ، مجلة الأسبوع القانوني ١٩٧٧ . II ر ١٨٧٤٤ .

(٢٥) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٢ .

(٢٦) ويقول الاستاذان GAVALDA و STOUFFLET (المرجع السابق، ف ٥) أن عملية تحصيل الديون التجارية منافس قوى لخصم الأوراق التجارى وأنه ليس من المستغرب أن يستقر تحصيل الديون التجارية في فرنسا في الوقت الذى يزداد فيه الهجوم على عملية الخصم.

(٢٧) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢ .

(٢٨) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٢ ، FERRONNIERE وDE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٢٩) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٣٠) حول هذا المفهوم انظر مؤلف DE JUGLART و IPPOLITO : القانون التجارى - حالات عملية وقضائية - الجزء الرابع : البنوك والبورصات - الطبعة الثانية - مطابع مونتكريتيان - باريس - ١٩٧٩ ، ص ٣٤ ف ١٥٠٢ .

(٣١) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ف ٦٩ ، أ.د/ على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٥ .

(٣٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ف ٦٩ مكرر.

(٣٣) حول التفرقة بين الأذعان كمصدر لعدم توازن الإتفاقات والأذعان كوسيلة لحسن ادارة النشاط الإقتصادى الذى يتم من خلال إبرام العقود انظر مؤلف استاذنا DERRUPPE : عمليات المشروع، مجموعة القانون والإدارة، المطابع الفنية، باريس، ١٩٧٢ ، ص ٢٧ .

(٣٤) ذلك أن مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية تميزت بعموم ضعف نسبى للطلب على السلع المعمرة سواء كانت سلعا استهلاكية أو سلعا إنتاجية نظرا لتزايد الموجات التضخمية التى أدت إلى إرتفاع الأسعار واضعاف القوة الشرائية للأفراد. وقد حدا ذلك بالتجار المضاربة على دخول الأفراد المستقبلة ما دامت دخولهم الحاضرة لا تسمح لهم بتملك السلع. فظهر البيع الإئتمانى حتى تم تعميمه في معظم أرجاء العالم.

(٣٥) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق، RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، ف ٢٤٣٥ .

(٣٦) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥ ، CABRILLAC و RIVES - LANGE، المرجع السابق، ف ١٠ .

(٣٧) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق، CAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥ .

(٣٨) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، ف ٢٤٣٦ .

(٣٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥ .

(٤٠) المرجع السابق، ف ٧٢ .

(٤١) المرجع السابق، ف ٧ .

(٤٢) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥٠ .

(٤٣) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٣٥ .

(٤٤) ذلك بطبيعة الحال إذا كان الإتفاق بين الدائن المصدر والمدين المستورد قد جعل عبء التخليص الجمركي على عاتق الدائن المصدر.

(٤٥) حول هذه الخدمات التكميلية التي قد يقدمها المحصل إلى الدائن انظر RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، ف ٢٤٣٦ .

(٤٦) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق،ف ٣٦ مكرر.

(٤٧) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ١ .

(٤٨) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق،ف ٦٢ .

(٤٩) المرجع السابق،ف ٣٦ مكرر.

(٥٠) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق،ف ٢٤٣٥ ، GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٣ .

(٥١) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، RODIERE , التعليق سابق الإشارة إليه، ف ١ .

(٥٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٩ .

(٥٣) RODIERE ، التعليق سابق الإ شارة إليه،ف ٤ .

(٥٤) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ١٩ ، RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٥٥) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق،أ.د/ على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٦ .

(٥٦) أ.د/ محيى الدين اسماعيل علم الدين، المرجع السابق.

(٥٧) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابقــن GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق، ف ٢١ ، أ.د/ محيى الدين اسماعيل علم الدين،المرجع السابـق.

(٥٨) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابـق.

(٥٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق، ف ٢٧ .

(٦٠) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابـق.

(٦١) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق،ف ٦٥ ،أ.د/ على جمال الدين عوض،المرجع السابـق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٦ .

(٦٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق،ف ٣١ .

(٦٣) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابـق.

(٦٤) أ.د/ على جمال الدين عوض،المرجع السابـق،ص ٥٣٥ ف ٥٣١ .

(٦٥) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق،ق ٣٢ .

(٦٦) أ.د/ على جمال الدين عوض، المرجع السابـق، ص ٥٤٢ ف ٥٣٦ .

(٦٧) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق،ف ٦٠ .

(٦٨) المرجع السابـق، ف ٦١ .

(٦٩) المرجع السابق،ف ٤٠ .

(٧٠) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٥ ، أ.د/ على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ .

(٧١) الفقرة الثانية من المادة ٣٥٦ من القانون المدنى المصرى.

(٧٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٢ .

(٧٣) المرجع السابق، ف ٤٣ .

(٧٤) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٧٥) حول عقد تأمين الإئتمان انظر مؤلف: BERR و GROUTEL قانون التأمين، ميمنتوس دالوز - باريس - الطبعة الرابعة - ١٩٨٦ .

(٧٦) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق،ف ٤١ .

(٧٧) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٧٨) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٥ ، أ.د/ على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ ، أ.د/ محيى الدين اسماعيل علم الدين، المرجع السابق.

(٧٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق،ف ٤٦ .

(٨٠) الفقـرة الأولـى من المـادة ٣٠٨ من القانـون المصرى .

(٨١) المـادة ٣٠٧ .

(٨٢) المـادة ٣١١ .

(٨٣) المـادة ٣١٢ .

(٨٤) STARCK: القانـون المدنى: الإلتزامـات - المطابـع الفنيــة،باريـس ، ١٩٧٢ ، ص ٧٠٣ ف ٢٣٣٩ .

(٨٥) LARROUMET : العمليات القانونيـة ثلاثيــة الأطراف في القانـون الخاص. رسالـة دكتــوراه - جامعة بـوردو الفرنسيــة - اكتوبــر ١٩٦٨ ،ص ١٤٦ .

(٨٦) هذا ما تقضـى بـه الفقـرة الأولـى من المـادة ١٢٥٠ من التقنيــن المدنى الفرنســى والمـادة ٣٢٧ من القانـون المدنى المصرى.

(٨٧) RODIERE ، التعليــق سابـق الإشـارة إليـه، ف ٦ ، أ.د/ على جمال جمال الدين عوض ، المرجع السابـق، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ .

(٨٨) المـادة ٣٢٧ من القانـون المدنى المصرى.

(٨٩) GAVALDA : التعليــق على حكمين لمحكمة استئنــاف باريـس: الأول للغرفــة ٢٢ بتاريــخ ٧٠/١/٢٣ والآخـر للغرفــة ٥ بتاريــخ ٧٠/١/٢١ ، مجلة الأسبــوع القانونــى ١٩٧١ . II ١٦٨٣٧ .

(٩٠) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٩١) المادة ٣٢٩ من القانون المدنى المصرى.

(٩٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥٧ .

(٩٣)A.S ، التعليق سابق الإشارة إليه.

(٩٤) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٨ ، أ.د/ على جمال الدين عوض ، المرجع السابق، ص ٥٢٧ ف ٥٣٤ .

(٩٥) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥٥ .

(٩٦) المرجع السابق، ف ٥٦ .

(٩٧) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٩٨) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٧ .

(٩٩) المرجع السابق، ف ٣٩ .

(١٠٠) المرجع السابق، ف ٤٧ .

(١٠١) حكما محكمة استئناف باريس: الأول صادر عن الغرفة بتاريخ ١٩٧٠/١/٢١ والثانى عن الغرفة ٢٢ بتاريخ ١٩٧٠/١/٢٣ . مجلة الأسبوع القانونى ١٩٧١ II، ١٦٨٣٧/ تعليق GAVALDA

والحكمان وان اشترطا أن يتم هذا الإعلان إلا أنه من العريب أنهما تناقضا فيما يتعلق بدلالة العبارات التى قد تحرر تأشيرا على

الفواتير. فبالنسبة لعبارات متشابهة جدا أقر أحد الحكمين الإعلان في حين اعتبره الآخر مبهما غير منتج لأى أثر.

(١٠٢) CABRILLAC و RIVES - LANGE ، المرجع السابق، ف ١٠ . وقد أكدت الغرفة التجارية لمحكمة لانقض الفرنسية هذا المعنى في حكم حديث نسبيا بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٤ . الاسبوع القانونى ١٩٨٢ . IV . ٣٦٧ .

(١٠٣) GAVALDA ، التعليق سابق الإشارة إليه.

(١٠٤) RODIERE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ٨ .

(١٠٥) المرجع السابق، ف ٨ ، GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٦١ . MESTRE ، التعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية ، ١٩٧٩/٧/١٦ ، دالوز ١٩٨١ قضاء ٢٢٤ ، ف ١٠ .

(١٠٦) انظر فى اختلاف مفهومى السبب وخلط الفقه والقضاء الفرنسيين بينهما فى مجال الأخذ بنظرية الاثراء بلا سبب بحث أستاذنا الدكتور توفيق فرج الاثراء بلا سبب كمصدر عام من مصادر الالتزام - دبلوم الدراسات العليا فى القانون الخاص - جامعة الاسكندرية - العام الجامعى ١٩٨٤ - ١٩٨٥ .

(١٠٦) مكرر القانونى حكم بتاريخ ١٩٧٨/٣/١٥ ، مجلة الأسبوع ١٩٧٨

(١٠٧) وتبنى هذا الرأى الذى نقول به يتطلب عدول القضاء الفرنسى عن موقفه من تكييف حق رجوع المحصل على المدين إذ هو

مستقـر على أساس الحلول الاتفاقـي: فمن المحاكم الابتدائيـة التـى قالت بالحلـول الاتفاقـى: محكمة بونتـواز التجاريـة، حكم بتاريـخ ١٩٦٧/٦/٢٠ ، مجلة الأسبـوع القانون ١٩٦٨ II ١٥٦١٠ ، تعليـق GAVALDA ، ومحكمة السيـن التجاريـة، حكمان بتاريـخ ١٩٦٨/١/١١ و ١٩٦٨/٦/٢٧ ، مجلة الاسبوع القانونـى ١٩٦٨ II ١٥٦١٠ ، تعليـق GAVALDA . ومن المحاكم الاستئنافيـة أربع أحكام لمحكمة استئنـاف باريس: الأول للغرفـة ٥ بتاريـخ ٧٠/١/٢١ والثانـى للغرفـة ٢٢ بتاريـخ ١٩٧٠/١/٢٣ (مجلة الأسبـوع القانونـى ١٩٧١ II ١٦٨٣٧ ، تعليـق GAVALDA) والثالـث بتاريـخ ١٩٦٨/٦/٢٥ (الاسبـوع القانونـى ١٩٦٨ II ١٥٦٣٧ ، تعليـق GAVALDA) والاخيـر للغرفـة الثالثـة (أ) بتاريـخ ١٩٨٢/٣/٢ - والـوز سيـرى، ١٩٨٢ ، أنبـاء سريعـة ٤٠٧ . وقد أكدت الغرفـة التجاريـة لمحكمة النقـض الفرنسيـة من خلال حكمين لها فكـرة الحلول الاتفاقـى: الأول بتاريـخ ١٩٧٢/١١/٢١ ، دالـوز سيـرى، ١٩٧٤ ، قضـاء ٢١٣ ، تعليـق RODIERE والثانـى ١٩٨٢/١٠/٤ ، الأسبـوع القانونـى ١٩٨٢ IV ٣٦٧ .

(١٠٨) بل من الجائـز أن يتضمـن عقد تحصيـل الديون التجاريـة ما يلـزم الدائن بإعـلان المدين أنه يتعيـن عليـه الوفـاء إلى المحصل. فيكـون الاخلال بهذا الالتـزام موجبـا لاثـارة مسئوليـة الدائن ازاء المحصل إذا لـم يستـوف المحصل الحق من المدين. حول هذا الالتـزام أنظر RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابـق، GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق ، ف ٦٦ .

(١٠٩) أ.د./ على جمال الدين عوض، المرجع السابـق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٥ .

(١١٠) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابـق، ف ٦٧ .

(١١١) حكم بتاريخ ١٩٧٧/٥/٩ ، مجلة الاسبوع القانونى ١٩٧٧ II ١٨٧٤٤ تعليق A.S

(١١٢) نضع لفظ فسخ بين علامتى تنصيص لأن الفقه والقضاء الفرنسيين يكيفان دعوى رد المبيع بسبب العيوب الخفية على أنها دعوى فسخ البيع. وهذا ما لا نوافق عليه اطلاقا.

(١١٣) LARROUMET ، رسالته سابق الاشارة إليها، ص ١٣٢ .

(١١٤) أ.د/ عبد الرزاق السنهورى، الوسيط فى شرح القانون المدنى. الجزء الرابع، العقود التى تقع على الملكية: المجلد الأول: البيع والمقايضة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٦٢ ، ص ٧١٠ ومابعدها.

(١١٥) حكم بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٤ ، مجلة الاسبوع القانونى ١٩٨٢ IV ٣٦٧ .

(١١٦) RODIERE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ٨ .

(١١٧) محكمة بونتواز التجارية، حكم بتاريخ ٦٧/٦/٢٠ مجلة الا سبوع القانونى ١٩٦٨ II ١٥٦١٠ ، تعليق GAVALDA ، محكمة استئناف باريس، حكم بتاريخ ١٩٦٨/٦/٢٥ ، الاسبوع القانونى ١٩٦٨ II ١٥٦٣٧ ، تعليق GAVALDA

(١١٨) GAVALDA ، التعليق على حكمى محكمة استئناف باريس، سابق الاشارة إليه.

(١١٩) RODIFRE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ٨ ، أ.د./
على جمال الدين عوض، المرجع السابق ،ص ٥٤٠ ف ٥٣٥ .

(١٢٠) CABRILLAC وRIVES-LANGE ، المرجع السابق.

(١٢١) FERRONNIERE و DECHILLAZ ، المرجع السابق.

(١٢٢) المادة ١١٧ من التقنين التجارى المصرى والمادة ١١٩ فقرة أولى من التقنين التجارى الفرنسى.

(١٢٣) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٤ .

(١٢٤) الحكم الصادر عن الغرفة الثالثة - (أ) ، بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢ ، دالوز ١٩٨٢ ، أنباء سريعة ٤٠٧ ، تعليق VASSEUR

(١٢٥) حول قاعدة تطهير الأوراق التجارية من الدفوع أنظر مؤلف أستاذنا الدكتور مصطفى كمال طه، القانون التجارى، الجزء الثانى مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية ١٩٨٠ ، ص ٧٨ ، المادة ١٢١ من التقنين التجارى الفرنسى.

(١٢٦) محكمة بو بينيى التجارية، الغرفة ١١ ، حكم بتاريخ ١٩٨٠/٤/١٤ .

(١٢٧) VASSEUR ، التعليق سابق الا شارة إليه.

(١٢٨) حكم محكمة استئناف باريس، صادر عن الغرفة الأولى (ب) ، بتاريخ ١٩٧٨/١١/١٦ .

(١٢٩) حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية، بتاريخ ١٧/٦/ ١٩٨ ، دالوز ، ١٩٨١ ، أنباء سريعة ١٩٣ ، تعليق VASSEUR

(١٣٠) VASSEUR ، التعليق على الحكم، سابق الاشارة إليه.

(١٣١) حكم بتاريخ ٢١/١١/١٩٧٢ ، دالوز ١٩٧٤ قضاء ٢١٣ ، تعليق RODIERE

(١٣٢) RODIERE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ١١ .

(١٣٣) MESTRE: تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية، بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٩ دالوز ١٩٨١ قضاء ٢٢٤ ، ف ١ .

(١٣٤) التعليق ذاته، ف ٢ .

(١٣٥) سابق الاشارة إليه، تعليق MESTRE .

(١٣٦) MESTRE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ١٤ ومابعدها.

(١٣٧) حكم بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٨١ ، دالوز ١٩٨٢ أنباء سريعة ١٩٣ ، تعليق VASSEUR .

(١٣٨) VASSEUR ، التعليق سابق الا شارة إليه.

صدر حديثا

أنظمة الانتخاب فى مصر والعالم
بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة

للدكتور
عبد الغنى بسيونى عبد الله
أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية
سنة ١٩٩٠

قام المؤلف فى هذا البحث بدراسة وتحليل أنظمة الانتخاب الفردى ، والانتخاب بالقائمة ، والانتخاب المختلط ، فى مصر ودول العالم . ولم يقتصر المؤلف على دراسة هذه الأنظمة فى النصوص التشريعية والتطبيقات العملية ، بل تولى تقدير هذه الأنظمة موضحا ما لها من مزايا أو حسنات وما عليها من عيوب أو ما وجه إليها من انتقادات .

وتطرق المؤلف إلي دراسة وشرح الأنظمة الانتخابية الأخرى التى تطبق بجوار الأنظمة الرئيسية السابقة ، حيث عالج الانتخاب المباشر وغير المباشر ، والانتخاب بالأغلبية النسبية والأغلبية المطلقة والانتخاب بالتمثيل النسبى .

لقد قام المؤلف فى هذا البحث بشرح " " لوغاريتمات " أنظمة الانتخابات وقواعدها المعقدة ، كما أوضح كيفية تطبيقها فى النظم الديمقراطية المعاصرة .

ولهذا ، فإن هذا البحث يعتبر إضافه هامه أثرى بها المؤلف المكتبة الدستوريه والسياسية العربية . حيث لا غنى لكل باحث أو متخصص فى هذه الدراسات عن الرجوع إليه والاطلاع عليه .

ويقع البحث فى ٢٩ صفحة

صدر حديثا

القانون الإدارى

للدكتور

عبد الغنى بسيونى عبد الله
أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية
سنة ١٩٩١

يتناول المؤلف فى هذا الكتاب الذى يضم ٦٩٠ صفحة ، دراسة الأسس والمبادئ التى يقوم عليها القانون الإدارى وتطبيقها فى مصر ، من خلال الموضوعات الأساسية التى تتكون منها لنظرية العامة للقانون الإدارى .

إذ يتضمن هذا المرجع الهام دراسة الماهية القانون الإدارى من حيث تعريفه ونشأته ومصادره وأساسه من ناحية ، والتنظيم الإدارى الذى يشتمل على دراسة للمركزية الإدارية ، واللامركزية الادارية . وأيضا التركيز وعدم التركيز الادارى ، من ناحية أخرى

وكذلك ، دراسة للنظام القانونى الذى يحكم عمال السلطة الادارية أو الموظفين العموميين ، سواء عند دخولهم إلى الوظيفة العامة ، أو فى حياتهم الوظيفية ، أو عند خروجهم منها وأيضا معالجة النشاط الادارى المتمثل فى الضبط الإدارى والمرافق العامه كما يحتوى الكتاب على دراسة للأموال العامة من ناحية . وأعمال السلطات الإدارية ، سواء كانت قرارات إدارية أو عقود ادارية من ناحية أخرى

واخيرا ، يتضمن المؤلف دراسة لامتيازات السلطة العامة المتمثلة في السلطة التقديرية ، ونزع الملكية للمنفعة العامة ، والاستيلاء المؤقت على العقارات .

وقد عالج المؤلف هذه الموضوعات بالدراسة الشاملة من جميع الجوانب التشريعية والقضائية والفقهية ، حتى يستطيع القارئ الإحاطة بها إحاطة كاملة .

نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى

دكتور/ ابراهيم عبد العزيز شيحا

استاذ القانون العام المساعد

بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية

تمهيد وتقسيم :

إذا كانت الديمقراطية تعنى حكم الشعب أو سلطة الشعب ، بإعتباره صاحب السيادة ومصدر جميع السلطات ، فإن صورها تتعدد تبعا للكيفية التى تمارس بها .

فقد يتولى الشعب بنفسه شئون السلطة فيحكم نفسه بنفسه ، وهنا نكون ازاء ديمقراطية مباشرة . وقد يتولى الشعب هذه السلطة بواسطة نواب أو ممثلين عنه ، فيمارس هؤلاء النواب السلطة بإسمه ولحسابه ، وهنا نكون بصدد ديمقراطية نيابية . وقد يقر الشعب لنوابه بحق ممارسة السلطة ويحتفظ لنفسه بجزء منها - فيما يتعلق بالأمور الهامة - يتولاها بنفسه فنكون ازاء ديمقراطية شبه المباشرة .

وفى هذين النظامين الأخيرين للديمقراطية : النيابية وشبه المباشرة يتولى الشعب سلطته - كأصل عام - عن طريق نواب أو ممثلين عنه .

وما من شك فى أن الديمقراطية ترفض الاعتراف بأى طريق آخر غير طريق الانتخاب فى شأن اختيار أعضاء المجالس النيابية بإعتباره الوسيلة الحقيقية لاسناد السلطة إلى الشعب .

وللانتخاب أساليب متعددة : فقد يكون مباشرا أو غير مباشر ، وقد يكون عاما أو مقيدا ، وقد يكون فرديا أو بالقائمة ، بهدف الوصول إلى تمثيل الأغلبية أو التمثيل النسبى .

وقد عرفت مصر جميع الاساليب السابقة للانتخاب ، وأخذ بها المشرع فى القوانين الانتخابية المتعاقبة .

وإذا كان المشرع قد استقر على اتباع الانتخاب العام المباشر ، فإنه قد طرح جانبا ، اعتبارا من عام ١٩٨٣ ، أسلوب الانتخاب الفردى بالأغلبية ، معتنقا أسلوب الانتخاب بالقوائم المغلقة مع التمثيل النسبى وذلك بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . وفى عام ١٩٨٦ رجع المشرع عن نظام القوائم إلى نظام آخر جديد مختلط جمع فيه بين نظامى الانتخاب الفردى والقائمة بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، ثم عاد المشرع مرة أخرى ، عام ١٩٩٠ ، إلى نظام الانتخاب الفردى بمقتضى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ .

وبغية الوقوف على حقيقة المبررات التى حدت بالمشرع إلى التنقل بين هذه الأنظمة الانتخابية فى غضون فترة وجيزة لا تتعدى سبع سنوات ، رأينا أن نجعل نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ومدى اعتماد المشرع المصرى لهما محلا للدراسة فى هذا البحث .

وتجدر الملاحظة أن دراستنا لهذين النظامين - الفردى والقائمة - ستكون فى اطار المجالس النيابية وحدها ، دون غيرها من المجالس الأخرى التى تم تشكيلها عن طريق الانتخاب ، كمجلس الشورى والمجالس المحلية ، فذلك أوسع من أن يتضمنه مثل هذا البحث .

ولما كانت دراستنا تقتصر على النظامين السابقين فى شأن اختيار أعضاء المجالس النيابية ، فقد رأينا ، ابتداء ، أن نعرض لمشكلة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية فى فصل تمهيدى بإعتبارها من الأمور التى لا تنفك عن العملية الانتخابية ذاتها .

وتقتضى معالجة الموضوعات السابقة - محل البحث - تقسيم الدراسة إلى فصل تمهيدى وبابين رئيسيين على النحو التالى :

الفصل التمهيدى : فى الانتخاب وتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية .

الباب الأول : فى نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة .

الباب الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى .

الفصل التمهيدى
الانتخاب وتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية

يثير موضوع نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقوائم مشكلة على قدر كبير من الأهمية ، وهى مشكلة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية . وسوف نعرض للمبادئ العامة فى شأن تقسيم الدوائر الانتخابية ، ثم لكيفية تقسيم الدوائر فى مصر .

وتبعا لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين متتاليين :

المبحث الأول : فى المبادئ العامة لتقسيم الدوائر الانتخابية .

المبحث الثانى : فى تقسيم الدوائر الانتخابية فى مصر .

المبحث الأول
المبادئ العامة فى تقسيم الدوائر الانتخابية

نعرض فى هذا المبحث لمبدأ ضرورة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، ثم لطرق التقسيم ، والسلطة المختصة بإجرائه ، وضماناته .

ويقصد بتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية circonscriptions electorales تقسيمها إلى وحدات انتخابية قائمة بذاتها ، بحيث ينتخب عن كل منها عضو أو أكثر فى المجلس النيابى ، تبعا لما إذا كان الانتخاب يجرى بطريق الانتخاب الفردى أو الانتخاب بالقائمة .

المبـدأ - ضرورة تقسيـم الدولة إلى دوائر انتخابيـة :

لـم يجمع فقهـاء القانـون الدسـتورى علـى أمر قدر اجماعهم على ضـرورة تقسيـم الدولـة إلى دوائـر انتخابيـة لاجراء انتخابـات المجالس النيابيـة (١) ، سواء كان النظـام المتبـع فـى الانتخابـات هو نظام الانتخاب الفـردى أو نظام الانتخاب بالقائمـة . كما تتفـق معظم الدساتيـر المعاصـرة - وأن اختلفت فـى تبنـى أسلوب الانتخاب - على ضـرورة تقسيـم الدولـة إلى عدد من الدوائر (٢)لاجراء الانتخابـات .

ويعزو الفقـه لـزوم هذا التقسيـم وضرورتـه إلى تحقيق الجدية فى الانتخابـات وضـرورة تعبيرهـا عن الرأى العـام للأمـة ، إذ يستحيـل ، من الناحيـة الماديـة ، أن يجرى انتخاب المواطنيـن لأعضـاء المجالس النيابيـة حال اعتبـار الدولـة دائـرة انتخابيـة واحدة نظرا لكبـر حجم الدولـة ، مما يـؤدى إلى صعوبـة معرفـة الناخبيـن لنوابهـم ، وبالتالـى من الحكم عليهم والتعـرف على مقدار كفايتهـم .

---

(١) Julien LAFARRIERE/Manuel de droit constitutionnel, 2 ed., 1947, p. 549.
Jacques CADART : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, T. 1, 1975, p. 226-Michel Henry FABRE : Principes Republicains de Droit Constitutionnel, 3 ed., 1977, p. 262.

وأنظر أيضـا الدكتـور السيـد صبرى : مبادئ القانـون الدسـتورى ، الطبعـة الرابعـة مكرر ، ١٩٤٩ ص ١٤٠ ، الدكتـور ثروت بـدوى ، النظـم السياسيـة - الجزء الأول : النظريـة العامة للنظـم السياسيـة ، ١٩٧٠ ص ٢٢٤ ، الدكتـور وحيد رأفت والدكتـور وايت ابراهيم : القانـون الدسـتورى ١٩٣٧ ص ٢٦٣ ، الدكتـور عثمان خليل : المبـادئ الدستوريـة العامـة ، ١٩٤٣ ص ٢٨٥ ، الدكتـور سعـاد الشرقـاوى والدكتـور عبد اللـه ناصف : نظم الانتخاب فـى العالـم وفـى مصر ، ١٩٨٤ ، ص ٨١ ، الدكتـور محمود عيد : نظام الانتخاب فـى التشريـع المصرى والمقارن ، ١٩٤١ ، ص ١٥٩ .

(٢) هذا ويلاحظ أن تقسيـم الدولة إلى عدد من الدوائـر الانتخابيـة وأن كان أمرا مطلوبـا لانتخاب المجالس النيابيـة ، فهو أمر غير لازم فـى الانتخابـات المحليـة والانتخابـات العامـة المتعلقـة باختيـار رؤساء الدول وخاصة إذا تم سلوك طريق الاستفتـاء . الدكتـور ثروت بـدوى ، المرجـع السابـق ، ص ٢٢٤ .

استثناءات على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية :

على أن الأصل العام لتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية قد وردت عليه عدة استثناءات ، بعضها قديم حيث يشهدنا التاريخ الدستورى على أمثلة لدول خرجت على هذا الأصل وأعتبرت الدولة بأسرها دائرة انتخابية واحدة مثل ايطاليا الفاشيستية والبرتغال ابان تطبيق دستورها ، الصادر عام ١٩٣٣ ، وبعضها حديث ومعاصر مثل اسرائيل حيث اعتبر دستورها وقوانينها الانتخابية ، الدولة بسائر ارجائها دائرة انتخابية واحدة .

الاستثناءات القديمة على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية :

١ - ايطاليا الفاشيستية :

لم تلتزم ايطاليا الفاشيستية بمبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية فى تشكيل مجالسها النيابية ، وقد تقنن هذا الخروج عن الأصل العام بمقتضى القانون الانتخابى الصادر فى ١٧ مايو ١٩٢٨ . وتبعا لهذا القانون أجريت الانتخابات بإعتبار أن الدولة بسائر ارجائها دائرة انتخابية واحدة . وكان الناخبون يصوتون على قائمة واحدة أعدتها لجنة الحزب الفاشى بأسماء النواب جميعا والبالغ عددهم ٤٠٠ نائبا . (١) . وكانت الصياغة التى جاءت بها على النحو التالى :

" هل توافقون على قائمة المرشحين كما حددها المجلس الأعلى القومى للفاشية ؟ " .

وقد علق الاستاذة Julien Laferriere على هذه الصياغة قائلا :

" Approuve -vous la liste des deputes designes par le Grand Conseil National du Fasicisme?"

---

(١) Julien LAFERRIERE, op. cit., p. 550.

" وفـى حقيقة الأمـر فإن هذا النظـام لا يعـد من قبيـل الانتخاب بل هو بمثابـة استفتـــاء لصالـح الحكومة " .

En realite dans ce systeme, il ne s'agissait pas d'election veritable. c'est-a-dire de choix de personnes, mais d'une sorte de plebiscite en faveur du gouvernement"(١)

ان هذا الانتخاب على حد قول الفقـه لـم يكن انتخابـا جديا ، ولا يمكن اعتبــاره معبرا عن الارادة العامـة للأمـة أو عن الرأى العـام فـى الدولـة ، لأن الناخب كان مقيدا بقبـول أو رفض الكشف الذى سبـق اعداده من جانب مجلس الفاشيســت الأعلـى (٢) . إذ كان ملزما بقبـول الكشف كاملا أو رفضـه كاملا . فلـم يكن الأمـر متعلقـا إذن بانتخـاب بمعنـى الكلمـة ، وإنما - ان صـح التعبيــر - كان استفتـــاء يجرى لصالـح الحكومة (٣) . على أن هذا النظـام قد عدلت عنـه ايطاليـا بعـد عام ١٩٣٨ . حيث اتبعـت الأصـل العـام فـى هذا الخصوص وهو تقسيـم الدولـة إلى دوائـر انتخابيــة .

٢ - البرتغـــال :

لم تكن ايطاليـا الفاشيستيـــة هى وحدها التـى نقابلهـا فـى مجال رفض مبـدأ تقسيــم الدولـة إلى دوائـر انتخابيــة (٤) ، بل وجدنا أيضـا البرتغـال وقد جرت الانتخابـات فيهـا منذ دستـور ١٩٣٣ علـى أساس اعتبـار الدولـة دائـرة انتخابيــة واحدة . فكـان علـى الناخب أن يعطى

---

(١) Julien LAFERRIERE, op. cit., p. 550.

(٢) الدكتـور عثمان خليل : المرجع السابـق ، ص ٢٨٥ ، الدكتـور وحيد رأفت والدكتـور وايت ابراهيـم ، المرجع السابـق ، ص ٢٦٣ .

(٣) الدكتـور ثروت بـدوى ، المرجع السابـق ، ص ٢٢٤ - ٢٢٥ .

(٤) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.

صوته لتسعين نائبا هم أعضاء الجمعية الوطنية وذلك من خلال القوائم المختلفة التى تقدمها الاحزاب (١) .

على أنه إذا كانت البرتغال قد خرجت - شأنها فى ذلك شأن ايطاليا الفاشيستية - على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية واجراء الانتخابات بإعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة ، إلا أننا نلاحظ اختلافا فى النظامين . ذلك أن نظام الانتخاب الايطالى الفاشيستى كان يعتمد على نظام القائمة الموحدة التى يقدمها الحزب الفاشيستى ، أما نظام الانتخاب فى البرتغال فكان يسمح بتعدد القوائم من جانب الأحزاب المختلفة . ومن ثم يمكن القول بأن ايطاليا كانت تأخذ بمبدأ الدائرة الواحدة مع نظام القائمة الواحدة ، بينما أخذت البرتغال بمبدأ الدائرة الواحدة ولكن مع تعدد القوائم .

الاستثناء المعاصر : اسرائيل :

إذا كانت الدول الديمقراطية ، التى أعتادت على أن يكون فيها الانتخاب انتخابا حرا ، قد تبنت مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، فإن اسرائيل ، وهى من قبيل الدول الديمقراطية ، قد خرجت على هذا الأصل (٢) ومازالت على وفائها لمبدأ عدم تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر ، واعتبرت اسرائيل دائرة انتخابية واحدة حيث يقوم الناخبون فى جميع ارجاء الدولة باختيار المائة والعشرين نائبا بالكنيست (٣) .

---

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.
الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، الطبعة الثانية ١٩٧٩ ، ص ١٩٧ .

(٣) فالنظام الانتخابى فى اسرائيل يقوم على مبدأ وحدة الدائرة مع تعدد القوائم .

وهنا يثار التساؤل عن الأسباب التى جعلت اسرائيل ترفض مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، وتصر على تمسكها بمبدأ اعتبارها دائرة انتخابية واحدة مع ما يؤكده الفقه الدستورى من مساوئ هذا النظام ونعته بعدم الجدية .

يشير الفقه الدستورى إلى أن سبب حرص اسرائيل على تمسكها بمبدأ أحادية الدوائر الانتخابية يرجع إلى اعتبارات الأمن من الناحية العسكرية (١) . وأنها قد اتبعت هذا الأسلوب لتتجنب ما قد يحدث فى الدوائر الانتخابية الصغيرة من المعارك الانتخابية بين المرشحين المتنافسين وما تثيره تلك المعارك وهذه المنافسات من الخلافات الحادة مما يهدد عرى الوحدة فيه ، وهى بلد صغير تختلف فيه الاجناس وتتعدد فيها النزعات تعددا كبيرا . (٢)

على أنه إذا كانت الاعتبارات السابقة قد حدت بإسرائيل إلى التمسك بمبدأ عدم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية بشأن اختيار أعضاء الكنيست ، فإن ما يوصى به رجال الفقه الدستورى هووجوب الابتعاد عن هذا المبدأ وضرورة القيام بتقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر حتى تأتى ارادة الناخبين معبرة عن الارادة العامة للأمة ، وحتى تكون لهذه الانتخابات صفة الجدية والنزاهة . وهو ما تعمل عليه سائر الدول الديمقراطية التى تحرص على أن يكون للانتخابات فيها معنى حقيقى .

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .
(٢) ويشير الدكتور عبد الحميد متولى إلى أنه من أجل تحقيق هذا الهدف تقرر تحريم القيام بمظاهرات ابان فترة الانتخابات أو حتى القيام بعمل دعاية انتخابية أو عقد اجتماعات ، كما يحرم النظام الاسرائيلى استعمال مكبرات الصوت . المرجع السابق ، ص ١٩٩ .

طرق تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية :

ان تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية يتم بطرق مختلفة : فقد يحدد دستور الدولة أعضاء المجلس النيابي ١٠٠ ، ١٥٠ أو ٢٠٠ ، وهنا يجرى تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية مساويا لعدد النواب إذا كان الانتخاب فرديا . أما إذا كان الانتخاب يجرى وفقا لنظام القوائم فيكون عدد الدوائر مساويا لعدد النواب مقسوما على العدد المحدد لكل دائرة .(١) وفى هذين الفرضين يبقى عدد الدوائر ثابتا لايتغير بتغير عدد السكان (٢) .

أما إذا جعل الدستور عدد النواب عرضة للزيادة أو النقصان تبعا لزيادة أو نقصان عدد السكان ، فإن عدد الدوائر لا يكون ثابتا بل يكون متغيرا كلما زاد أو نقص عدد السكان بحسب ما تثبته عملية الاحصاء .

على أن أهم الصعوبات التى تقابل عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية تمكن فى مسألة التساوى بين هذه الدوائر ، سواء تم الأخذ بطريق العدد الثابت أو المتغير لعدد النواب . فيجب أن يتناسب عدد الممثلين مع عدد الناخبين فى كل دائرة . (٣)

ومشكلة التساوى ، بشأن عدد السكان فى الدوائر أو التناسب بين عدد الممثلين مع عدد الناخبين ، تبدو أكثر صعوبة وأشد تعقيدا فى الانتخاب الفردى عنه فى الانتخاب بالقائمة . حيث يتطلب الانتخاب الفردى تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة

---

(١) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

(٢) أنظر فى شأن كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية .

Pierre PACTET : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 1975, p. 56.

(٣) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ .

ومتساويــة قدر الامكان ، مما يستوجب اعادة النظر بصفــة دائمة فـى تقسيــم الدوائـر تبعــا لحركـة السكـان داخل الدولـة حتـى يتحقـق التناسـب التقريبـــى بيـن عدد السكـان اللازم لاختيــار نائب واحد فـى كل دائـرة . (١)

السلطــة المختصــة بالتقسيــــم وضماناتــه :

يتفـق فقـه القانـون الدستـورى على أنـه يجب ألا تتــرك عملية تقسيــم الدولـة إلى دوائـر انتخابيــة للسلطــة التنفيذيـــة وحدها ، ويوصـى هذا الفقــه أن يكون هـذا التحـديـد بمقتضـــى قـانـون من البرلمــان (٢) ، أى بتشريـــع يشتــرك فـى وضعـه البرلمـــان والسلطــة التنفيذيـــة . ويرجـع السبـب فـى وجوب عدم تـرك مهمة تحديد الدوائـر أو تقسيمهـا للسلطـة التنفيذيـــة إلى الرغبـة فـى منـع هذه الأخيـرة من اتخـاذ عملية التقسيــم وسيلـة لتمكيـن انصارهـا من النجـاح والفـوز فـى الانتخابــات، وذلك بـأن تلجـأ إلى عملية تمزيق decopage الدوائـر الانتخابيـــة وتشتيــت المناهضيـن أو الموالين لخصومهـا ، كـى تصبـح اقليـات فـى دوائـر متفرقــة لا تأثيــر لهم فيهـا . ويعرف أسلوب التمزيـق

(١) الدكتـورة سعـاد الشرقـاوى والدكتـور عبد اللـه ناصف ، المرجع السابـق ، ص ٨٢ . وأنظر فـى مشكلـة التســاوى بيـن الدوائـر الانتخابيـــة .
Pierre PACTET, op.cit., p. 58.
(٢) الدكتـور وحيد رأفت ، المرجـع السابـق ، ص ٢٦٧ ، الدكتـور عثمان خليل ، المرجع السابـق ، ص ٢٨٦ ، الدكتـور محمود عيد ، المرجع السابـق ، ص ١٦٣ - ١٦٤ .

بأسلوب Gerrymandering (١) ، خصوصا إذا كانت الدولة لا تعنى بتمثيل الاقليات السياسية .(٢)

على أنه إذا كان تحديد الدوائر الانتخابية بقانون يصدر من البرلمان يعد ضمانة لتجنب تعسف السلطة التنفيذية ، فإنها ليست ضمانة كافية فى العديد من الحالات التى تلجأ فيها الأغلبية البرلمانية إلى العسف بحقوق الأقلية حيث تقوم بتوزيع الدوائر على نحو يحقق لها الانتصار والفوز فى المعركة الانتخابية وسحق خصومها . (٣) . فإذا تبين لحزب الأغلبية داخل البرلمان أن هناك دائرة معينة أو عدد من الدوائر ينتمى أغلبية ناخبيها إلى حزب المعارضة ، فإن الأغلبية البرلمانية تستطيع أن تتوصل إلى تقسيم هذه الدوائر وتعيد ترتيبها بضم أقسام منها إلى الدوائر

(١) وينسب أسلوب "Gerrymandering" إلى Gerry حاكم مقاطعة ماسوشيتس بالولايات المتحدة الأمريكية الذى ابتدع هذا الأسلوب واشتهر بالتفوق فى تطبيقه . وقد انتقل العمل بهذا الأسلوب إلى فرنسا حيث طبقته أغلب الحكومات الفرنسية ، بل أنه كان الدافع - كما يقول الفقه الفرنسى - إلى رجوع فرنسا عن الأخذ بنظام الانتخاب الفردى فى وقت من الأوقات . أنظر فى شرح مضمون هذا الأسلوب :

Jacques CADART, op.cit., p. 226; Claude LECIERCQ: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 2 ed., p. 127.
Pierre PACTET, op. cit., p. 56.

ويشير الأستاذ Duverger إلى أن المحكمة العليا بالولايات المتحدة قد حادت عن تطبيق هذا الأسلوب عام ١٩٦٢ كما عملت فرنسا على الحد من مساوئه عن طريق تبنى التقسيمات الادارية كأساس لتقسيم وتحديد الدوائر الانتخابية

Maurice DUVERGER: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, T. 1, pp. 103-104.

(٢) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ ، الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

(٣) الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦ ، الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ .

المجاورة حتى تصبح هذه الأكثرية أقلية فى كل دائرة ، الأمر الذى يترتب عليه عدم امكان قيام حزب الأقلية من انتخاب ممثليه (١) .

وقد حاول الفقه الفرنسى أن يبحث عن ضمانة تحول دون تلاعب الحكومات أو الأغلبية البرلمانية فى شأن تقسيم الدوائر الانتخابية على النحو الذى ابتدعه Gerry . فذهب الأستاذ Jacques CADART إلى أنه يمكن تفادى أسلوب Gerrymandering بطريقين : أولهما يتمثل فى اناطة مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية ، مع مراعاة التساوى بينها ، إلى شخصيات محايدة ، وهذا الأسلوب قد أتبعته انجلترا . والأخر يقوم على اعتماد التقسيمات الادارية كأساس لتقسيم الدوائر الانتخابية دون اعتداد بمبدأ المساواة ، وهو ما اتبعته فرنسا ابان الجمهورية الثالثة (٢) .وقد أشار هذا الفقيه إلى أنه قد أعيد تقسيم الدوائر فى عهد الجمهورية الثالثة بطريق سليم ، على أساس من الاتفاق بين الأحزاب وأن كان هذا الأسلوب

(١) ويقول Claude LECLERCQ بشأن ما يجب مراعاته من ضوابط بصدد تقسيم الدوائر الانتخابية ووجوب توقى أسلوب : GERRYMANDERING

"Tout decoupage electoral doit etre objectif et rationnel pour eviter que ne soient constituees des majorites artificielles' Il s'agit d'eviter le "Gerrymandering", du nom d'un gouverneur americain, Gerry, qui vivait au debut du XIX Siecle. Le Gerrymandering consiste a proceder a un decoupage des circonscriptions pour des raisons purement contingentes visant a "Fabriquer" des majorites, et non pas en consideration de la rationalite ou de l'interet general".

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 127.

(٢) Jacques CARDART, op.cit., pp. 226-227.

وأنظر فى نفس المعنى : الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص٨٣ .

لايشفى غليلا فى نظره إذ يحتاج الأمر إلى اعادة النظر تبعا لتعقد النظام السياسى فى فرنسا (١) .

ويذهب الأستاذ ميشيل هنرى فابر إلى أن الاسلوب الأمثل لتجنب ما عساه أن يقع من تعسف بحق الأقلية من جانب الحكومات هو أسلوب التقسيم الادارى بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية رغم تعارض هذا الأسلوب مع مقتضيات العدالة الانتخابية La justice electorale (٢) .

ويشير الأستاذ موريس دى فرجيه إلى أن الحكومة الفرنسية فى عهد الجمهورية الخامسة قد طابقت الدوائر الانتخابية بالتقسيمات الادارية وذلك منعا لأى تعسف أو تحكم عساه أن يقع وفقا لأسلوب Gerrymandering الذى يتبع بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية . (٣)

هذه هى خلاصة الرأى الذى انتهى إليه الفقه الفرنسى بشأن تجنب أسلوب Gerrymandering ويجمل فى الربط بين التقسيمات الادارية والدوائر الانتخابية . ولم يخرج الفقه المصرى عن الرأى الذى ساقه الفقه الفرنسى ، فذهب هذا الفقه إلى أن الضمانة الحقيقية تكمن فى جعل تقسيم الدوائر ثابتا لا يتغير بتغير الحكومات أو بتغير عدد السكان ، وأن يكون متطابقا بقدر الامكان مع التقسيم الادارى للدولة . (٤)

---

(١) Jacques cardart, op.cit., p. 227.

(٢) Michel Henry FABRE, op.cit., p. 263.

(٣) Maurice DUVERGER, op.cit., pp. 163-164.

(٤) أنظر فى هذا الشأن : الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ ، الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ص ١٦٨ - ١٦٩ ، الدكتور عثمان خليل عثمان ، النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٢ ، ص ١٧٥ .

ويوصى الفقه الدستورى بأن يكون تقسيم الدوائر الانتخابية تقسيما معقولا دون تجوز أو شطط ، فلا يجب أن تكون صغيرة جدا الأمر الذى يؤدى إلى زيادة عدد النواب فى البرلمان فيخلق الجلبة ويبعث على الارتباك ويترتب عليه اضاعة وقت المجلس فى مناقشات لا طائل منها ويخلق نوعا من عدم الحزم فى اتخاذ القرارات (١) . كما أنه لا يجوز أن تكون هذه الدوائر كبيرة جدا على نحو يقلل من عدد النواب ، فلا يكون البرلمان ممثلا تمثيلا صحيحا عن الأمة ومعبرا عن الاتجاهات المتباينة فيها . هذا فضلا عما يحققه كبر الدوائر من عجز الناخبين عن معرفة نوابهم فلا يكون اختيارهم مبنيا على أساس سليم . (٢)

المبحث الثانى
تقسيم الدوائر الانتخابية فى مصر

الدوائر الانتخابية بين مبدأى تثبيت الدوائر وتغيرها :

رأينا أن الأنظمة الانتخابية قد تعتمد مبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية فلا يتغير عددها بتغير عدد السكان ، وقد تأخذ بمبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية فيتغير هذا العدد تبعا للزيادة أو النقصان فى عدد السكان . وطبقا للمبدأ الأول ، يبقى أعضاء المجلس النيابى ثابتا لا يتغير . ووفقا للمبدأ الثانى يتأثر عدد أعضاء المجلس ، زيادة أو نقصا ، تبعا للزيادة أو النقصان فى عدد السكان ، الذى تشير إليه عمليات الاحصاء .

والباحث لنظمنا الانتخابية فى ظل الدساتير المتعاقبة يلحظ ، اتجاهها جميعا ، هى والقوانين الانتخابية المقترنة بها ، نحو الأخذ

(١) إذ المشاهد فى المجالس الكبيرة العدد أن المناقشات تكون أقل جدوى ، واستقلال الرأى ونضوجه يكون أضعف سببا .
(٢) الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص٢٨٦ .

بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وذلك فيما عدا دستور ١٩٢٣ الذى أخذ بمبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية .

أولا
دستور ١٩٢٣ ومبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية

اتخذ المشرع الدستورى من عدد السكان أساسا لتقسيم الدوائر الانتخابية ، الأمر الذى ترتب عليه أن اختلف عدد أعضاء البرلمان زيادة أو نقصا تبعا لما تشير إليه عمليات الاحصاء .

وقد تحقق ذلك بأن جعل الدستور التمثيل بنسبة نائب إلى مائة وثمانين ألفا من السكان بالنسبة لمجلس الشيوخ ، ونائب إلى ستين ألفا من السكان بالنسبة لمجلس النواب .

وفى ذلك نصت المادة ٧٥ من الدستور ، بالنسبة لمجلس الشيوخ ، على أن " كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين الفا أو أكثر تنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين الفا أو كسر من هذا العدد لايقل عن تسعين ألفا ، وكل مديرية أو محافظة لايبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا ولكن لا يقل عن تسعين ألفا تنتخب عضوا . وكل محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين ألفا تنتخب عضوا ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية " .

كما نصت المادة ٧٦ على أن : " تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ ، وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس " .

كما نصت المادة ٨٣ من ذات الدستور - بالنسبة لمجلس النواب - على أن " كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا

فأكثر تنتخب نائبا واحدا لكل ستين ألفا أو كسر من هذا الرقم لايقل عن ثلاثين ألفا ، وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولايقل عن ثلاثين ألفا تنتخب نائبا . وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية " .

ونصت المادة ٨٤ على أن " تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق " .

وجاء قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ متضمنا نصوصا مماثلة للنصوص الدستورية السابقة . (١)

وقد ترتب على اعتناق المشرع ، الدستورى والعادى ، لمبدأ عدم تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، والربط بين عدد النواب وعدد السكان ، أن اختلف عدد أعضاء البرلمان المصرى تبعا لزيادة أو نقص عدد السكان . إذ بينما كان عدد هؤلاء الأعضاء حتى عام ١٩٢٧ يبلغ ٢١٤ نائبا و ١٢٢ شيخا ، أصبح عددهم بعد تعداد ١٩٢٧ (٢٣٥ نائبا و ١٣٢ شيخا) ، ثم أصبح بعد عام ١٩٣٧ - وبعد عودة

---

(١) راجع المواد ٦٣ و ٦٤ بالنسبة لمجلس الشيوخ و ٢٨ و ٢٩ بالنسبة لمجلس النواب من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المنشور بالوقائع المصرية بالعدد ٤٦ لسنة ١٩٢٣ . وراجع : محمد خليل صبحى : تاريخ الحياة النيابية فى مصر من عهد ساكن الجنان محمد على باشا - الجزء الخامس الخاص بمجموعة اللوائح والدساتير والقوانين النظامية وقوانين الانتخاب واللوائح الداخلية ، ١٩٣٩ ، ص ٦٢١ .
أنظر فى ذلك : الدكتور عثمان خليل عثمان : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٢ ، ص ١٧٤ ، الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣ ، الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٩ ، ٣٨٢ ، الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٦٦٠ وما بعدها .

العمل بدستور ١٩٢٣ والغاء دستور ١٩٣٠ - ٢٦٤ نائبا و ١٤٧ شيخا . (١)

على هذا النحو أدى اعتماد مبدأ تغير عدد الدوائر تبعا لتغير عدد السكان إلى زيادة عدد الأعضاء فى البرلمان تبعا للزيادة المضطردة فى عدد السكان (٢) .

ثانيا
الدساتير المصرية الأخرى ومبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية

أ - القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ :

كانت القوانين الدستورية السابقة على دستور ١٩٢٣ ، ونعنى بالأخص القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ ، تأخذ بمبدأ تثبيت الدوائر الانتخابية فتحدد سلفا عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالى عدد أعضاء المجلس المنتخبين . ومن ثم فقد كان عدد الأعضاء ثابتا لا يتغير تبعا للزيادة أو النقصان فى عدد السكان .

فنصت المادة الثانية من القانون النظامى سالف الذكر على أن " تؤلف الجمعية التشريعية من أعضاء قانونيين وأعضاء منتخبين وأعضاء معينين " . وحددت ذات المادة فى فقرتها الثانية عدد الأعضاء المنتخبين بستة وستين عضوا .

---

(١) أنظر فى الاشارة إلى اعتناق دستور ١٩٢٣ لمبدأ عدم تثبيت الدوائر الانتخابية : الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، جـ ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦١٤ . الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين ، ١٩٨٥ ، ص ١١٥ ، الدكتور محمد كامل ليله : القانون الدستورى ، ١٩٦٧ ، ص ٣٣٤ .

(٢) ويلاحظ أن المشرع لم يمس نسبة التمثيل السابقة بالنسبة لعضو مجلس النواب أو مجلس الشيوخ بعد تعديله بقانون الانتخاب عام ١٩٢٤ ولا عند نشر قانون الانتخاب مرة أخرى عام ١٩٣٥ .

وجاءت المادة الثالثة من ذات القانون وحددت الدوائر الانتخابية وكيفية توزيع الأعضاء المنتخبين ، فنصت على أن : " الاعضاء المنتخبون يوزعون على الوجه الآتى : القاهرة (أربعة) الاسكندرية (ثلاثة) الغربية (سبعة) المنوفية (خمسة) الدقهلية (خمسة) البحيرة (خمسة) الشرقية (خمسة) القليوبية (ثلاثة) الجيزة (ثلاثة) بنى سويف (اثنان) الفيوم (ثلاثة) المنيا (أربعة) اسيوط (خمسة) جرجا (أربعة) قنا (أربعة) اسوان (واحد) بورسعيد والاسماعيلية (واحد) السويس (واحد) دمياط (واحد) . (١)

ب- دستور سنة ١٩٣٠ :

أدخل دستور ١٩٣٠ العديد من القواعد الجديدة التى تراءى للمشرع وقتذاك أنها كفيلة بإصلاح ما وجه لدستور ١٩٢٣ من مثالب ، ومن بين هذه القواعد قاعدة تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالى تثبيت عدد النواب بالبرلمان ، وذلك نظرا لما أدت إليه قاعدة تغير عدد الدوائر تبعا لتغير عدد السكان من الاكثار المخل لعدد النواب . (٢)

وفى تبرير قاعدة العدد الثابت للدوائر الانتخابية التى اعتنقها المشرع - الدستورى والعادى - فى دستور ١٩٣٠ وقانونه الانتخابى - قالت المذكرة الايضاحية :

" ان عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات الحكم لصالح وحالة البلاد الحاضرة " .

---

(١) راجع محمد خليل صبحى : المرجع السابق ص٣٩٣ .
(٢) وأنظر أيضا نصوص القانون الانتخابى رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ محمد خليل صبحى ، المرجع السابق ص٤١٣ .

وقد كان عدد أعضاء مجلس شورى القوانين ٣٠ وعدد أعضاء الجمعية التشريعيــة ٨٣ . فما شكا أحد من الأخيرة قلة أو ضآلة . والمعروف في علوم الاجتماع والمشاهد في المجالس الكبيــرة العدد أنه كلما ازداد العدد كانت المناقشات أقل جدوى واستقلال الرأى ونضوجه أضعف سببا . وقد حددت لجنة الدستور هذا العدد احتذاء لمثال بعض الدول الأوروبيــة . على أن الاستكثــار من عدد النواب فى تلك الدول يلحظ فيه رقى التربيــة السياسيــة فيها ، وتعدد المصالح واختلافها لكى تجد الآراء المتباينــة والمصالح المختلفة أبدا ممثلا ينطق بلسانها . وليس من شك فى أنه مع غلبة الشبه فى نواحى الحياة المصرية وقلة وجوه الاختلاف ودرجة التربيــة السياسيــة يكفى عدد أقل من ذلك العدد بكثيــر لقضاء كل حاجات التمثيــل فى مجلس النواب . بل أن هذا العدد الأقل الذى سينتخب عن دوائر أوسع يكون بطبيعــة الحال أرفــع مستــوى وأكثر جدارة من متوسـط النـواب الحالييـن " .

" والأمثـل فى هذا الشأن أن يكون العدد ثابتــا بحيث لا تعرض له الزيـادة كلما زاد عدد الأهالى بحسب ما يثبتــه احصاء كل عشر سنين ، إذ زيادة عدد الأعضـاء على وجه الاضطراد فيها ما فيها من أسباب الارتبـاك فى العمل وليست مع ذلك ضرورة لابد منها ، إذا روعى بقدر الامكان فى توزيع عدد الأعضـاء على دوائر الانتخاب تساويها فى عدد السكان . وبما أن ازدياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبــة واحدة فى كل دائرة ، فالتمثيــل يظل بذلك عادلا لاطراد التســاوى فيــه . على أن المألوف أيضا فى أغلب الدول الدستوريــة أن للنواب عددا ثابتــا يوزع على اقسامها الادارية لا يتغيــر بتغيــر عدد السكان ، بل لقد يعرف من بعضها تفاوت ظاهر بيـن الدوائر المختلفــة من حيث ذلك العدد . وهذا التفاوت الذى كثيــرا ما يكون نتيجــة العمران اللازم عن رقى الصناعــة واتساع نطاقها هو وحده الذى يدعو بين فترات طويلة لاعادة النظر فى التوزيــع " . وترى

الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب الذى تقضى به الاعتبارات المتقدم ذكرها يجب ألا يزيد على ١٥٠ وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديريات والمحافظات تاركا تحديد الدوائر الانتخابية إلى قانون " (١) .

وتطبيقا لما جاء فى المذكرة الايضاحية ، نصت المادة ٨٠ من دستور ١٩٣٠ على أن : " يؤلف مجلس النواب من مائة وخمسين عضوا ويوزع هذا العدد بين المديريات والمحافظات بحسب الجدول (ب) الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه وتحدد الدوائر بقانون " .

كما نصت المادة ٧٥ منه على أن" يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو يعين الملك ستين منهم وينتخب الأربعون الاخرون طبقا لأحكام المادة ٨١ وقانون الانتخاب والجدول أ الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه ، يتضمن بيانا لتوزيع العدد المقرر انتخابه من الأعضاء بين المديريات والمحافظات ، أما الدوائر الانتخابية فتحدد بقانون " .

وتبعا لقاعدة تثبيت عدد الدوائر الانتخابية التى أعتمدها الدستور ، أصبح عدد أعضاء البرلمان بمجلسيه ثابتا لا يتغير بتغير عدد السكان ، ووجد نوع من الاستقرار فى عدد الدوائر الانتخابية لعدم خضوعها لتقلبات النسبة العددية للسكان .

وقد رحب بعض الفقه بالحل الذى سلكه دستور ١٩٣٠ بشأن تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالى عدد أعضاء البرلمان ، لما

---

(١) أنظر فى ذلك : محمد خليل صبحى : الحياة النيابية فى مصر ، الجزء الخامس ، ص ٧٥٤ وبالأخص صفحتى ٧٦٥ و ٧٦٦ .

وأنظر فى الاشارة إلى هذه المذكرة الايضاحية : الدكتور وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، والدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٣٨٢ ، والدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ .

يحققه هذا النظام - فى نظرهم - من ميزة الاستقرار وانسجامه إلى حد كبير مع حالة البلاد وتقذاك ، ورأى هذا الفقه أنه ما من سبب يدعو لزيادة عدد النواب والشيوخ كلما حصلت زيادة فى عدد السكان.(١)

ج - دستورا ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ :

اعتنق المشرع الدستورى فى ظل دستور ١٩٥٦ مبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وعدد الاعضاء فى مجلس الأمة . وهو ذات المبدأ الذى اعتنقه دستور ١٩٣٠ . ويتضح ذلك من المادتين الأولى والثانية من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن عضوية مجلس الأمة . (٢) .

فنصت المادة الأولى على أن " يؤلف مجلس الأمة من ثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام .

ونصت المادة الثانية على أن : " تقسم الجمهورية المصرية إلى دوائر انتخابية عددها ثلاثمائة وخمسين ، وتحدد هذه الدوائر بقانون يراعى فيه أن تكون كل مديرية أو محافظة وحدة انتخابية مستقلة يتناسب عدد دوائرها الانتخابية مع نسبة عدد سكانها إلى مجموع سكان الجمهورية".

والذى يتضح من النصين السابقين أن المشرع قد أراد أن يجعل عدد أعضاء مجلس الأمة ثابتا فلا يكون عرضة للتغيير تبعا لتغير عدد السكان ، وهو ما عبرت عنه المذكرة الايضاحية للقانون بقولها : " وقد راعى المشروع فى ذلك أن يجعل عدد أعضاء مجلس الأمة محددا

(١) الدكتور عثمان خليل : النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢ ، ص ١٧٥ . الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .
(٢) المنشور بالوقائع المصرية فى ١٢ يونيو سنة ١٩٥٦ العدد ٤٦ مكررا (أ) - والنشرة التشريعية - أبريل ١٩٥٦ - ص ١٦٦٣ .

سلفا لا يختلف بإختلاف عدد السكان زيادة أو نقصا ، وهو ما يعتبر من أهم ما استحدثه المشروع المعروض ، وذلك حتى يمتنع على السلطة التنفيذية التأثير على ارادة الناخبين عن طريق تغيير الدوائر الانتخابية ترتيبا على زيادة عدد السكان أو نقصهم " (١)

.

كما يستفاد اعتناق المشرع فى ظل دستور ١٩٦٤ لمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وبالتالى تثبيت عدد أعضاء مجلس الأمة من المادتين الأولى والثالثة من القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة حيث حددت المادة الأولى عدد أعضاء المجلس بثلاثمائة وخمسين عضوا(٢) ، وحددت المادة الثالثة عدد الدوائر الانتخابية بمائة وخمس وسبعين دائرة(٣) . ويلاحظ أن تقليل عدد الدوائر فى ظل دستور ١٩٦٤ إلى مائة وخمس وسبعين دائرة يرجع إلى اعتناق المشرع الدستورى - ولأول مرة - مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد المجلس ، وما استتبع ذلك من ضرورة اختيار عضوين عن كل دائرة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

(١) راجع المذكرة الايضاحية للقانون ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ - النشرة التشريعية أبريل ١٩٥٦ ، ص ١٦٧١ . وأنظر : الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ، ص ٣١٧ .
(٢) حيث نصت المادة الأولى على أن : "يتألف مجلس الأمة من ٣٥٠ عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ، ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ". مع ملاحظة أنه يجوز لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ٤٩ من الدستور أن يعين عددا من الأعضاء لايزيد عددهم على عشرة .
(٣) حيث نصت المادة الثالثة على أن : " تقسم الجمهورية العربية المتحدة إلى ١٧٥ دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الأمة ".
راجع القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ - الجريدة الرسمية فى ١٧ نوفمبر ١٩٦٣ - العدد ٢٦٣ ، والنشرة التشريعية ، العدد الحادى عشر - نوفمبر ١٩٦٣ .

د - دستور ١٩٧١ :

إذا كان الدستور الحالي الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ قد حدد الحد الأدنى لعدد أعضاء مجلس الشعب بثلاثمائة وخمسين عضوا ، فإنه قد أحال في ذات الوقت إلى قانون يصدر في شأن مجلس الشعب لتحديد الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء مجلس الشعب . فنصت المادة ٨٧ من الدستور على أن : " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلا ثمائة وخمسين عضوا ....." .

وقد جاء القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب متضمنا لمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية (١) ، فنص على أنه : " مع عدم الاخلال بحكم المادة ٢١ من هذا القانون ، يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " .

ثم نصت المادة الثالثة منه على أن : " تقسم جمهورية مصر إلى مائة وخمسة وسبعون دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر بقانون وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان في مجلس الشعب يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

وعلى ذلك يكون القانون قد حدد عدد الأعضاء وعدد الدوائر سلفا دون نظر إلى التغير الملحوظ في عدد السكان .

وعلى الرغم من التعديل الذى اجراه المشرع على القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بالقانونين رقمى ٢١ ، ٢٢ لسنة ١٩٧٩ (واللذين

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، جـ ٢ ، ص ٦١٤ .

أوجبا ضرورة تمثيل النساء فى ثلاثين دائرة انتخابية) ، فقد ظل المشرع محافظا على مبدأ تثبيت عدد الدوائر ، حيث نص فى الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩ على أنه : " مع عدم الاخلال بحكم المادة ٢١ من هذا القانون يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة واثنين وثمانين عضوا يختارون بطريق الانتخاب المباشر ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " . (١)

كما نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة بعد تعديلها بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ على أن : " تقسم جمهورية مصر العربية إلى مائة وست وسبعين دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك باستثناء ثلاثين دائرة تبين بجدول يلحق بقانون تحديد الدوائر الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشعب ، ومع مراعاة أحكام المادة ١٦ من هذا القانون ينتخب عن كل منها بالإضافة إلى العضوين عضو ثالث من النساء " . (٢)

احتفاظ المشرع بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية رغم اعتناقه لنظام الانتخاب بالقوائم أو لنظام الانتخاب المختلط :

وبالرغم من اعتناق المشرع لنظام الانتخاب بالقوائم بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٣) المعدل لقانون مجلس الشعب ، فقد ظل محافظا على الأخذ بنظام تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ،

(١) الجريدة الرسمية ، السنة الثانية والعشرون ، العدد ١٧ تابع فى ٢٦ أبريل ١٩٧٩ .
(٢) الجريدة الرسمية السنة الثانية والعشرون العدد ١٧ مكرر ٣٠ أبريل ١٩٧٩ .
(٣) الجريدة الرسمية فى ١١ أغسطس ١٩٨٣ العدد ٣٢ ، النشرة التشريعية ، العدد الثامن - أغسطس ١٩٨٣ ، ص ٢٠٧٣ .

فنصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه : " مع عدم الاخلال بحكم المادة الحادية والعشرين من هذا القانون ، يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وثمانية وأربعين عضوا يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام ، ويجب أن يكون نصف الاعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " . (١)

كما نصت المادة الثالثة (فقرة أولى) " على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ...... " .

ولم يحدث أى تغيير يذكر على اعتناق المشرع لمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، حتى بعد أن هجر المشرع النظام الانتخابى السابق إلى نظام جمع فيه بين نظام الانتخاب بالقوائم ونظام الانتخاب الفردى بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب (٢) ، والذى نص فى مادته الخامسة على أن " يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى ، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية " .

ويتضح تمسك المشرع بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية من تحديده لعدد الدوائر الانتخابية سلفا ، وحصرها فى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وفقا لنص المادة الثالثة فقرة أولى التى نصت على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة

---

(١) بالاضافة إلى عدد الأعضاء الذى يجوز لرئيس الجمهورية تعيينهم بما لايجاوز العشرة .
(٢) المنشور بالجريدة الرسمية فى ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ العدد ٥٢ مكرر والنشرة التشريعية العدد الثانى عشر ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٦٨١ .

انتخابيــة ..." ، وكذلك من تحديده لعـدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبيــن والبالــغ عددهم أربعمائـة وثمانيـة وأربعيـن عضوا ، وهو ما نص عليه المشرع فى المادة الأولـى من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها بالقانــون رقم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ والتـى لم يمسها تعديل يذكر بالقانــون رقم ١٨٨ لسنـة ١٩٨٦ .

والذى يتضح من عرضنـا لموقف الدساتيــر المصرية المختلفـة أن دستــور ١٩٢٣ يعد الدستــور الوحيد الذى تبنـى قانونـه الانتخابــى ، مبدأ تغيـر عدد الدوائر الانتخابيــة بتغيــر عدد السكان وبالتالـــى عدم ثبات عدد أعضاء البرلمـان ، إذ عمل المشرع على تمثيـل كل ١٨٠ ألفـا من السكـان بعضـو فـى مجلس الشيـوخ ، وتمثيـل كل ٦٠ ألفا من السكـان بعضـو فـى مجلس النواب .

وبإستثنــــاء هذا الدستـور ، دستــور ١٩٢٣ ، ذهبت الدساتيــر المصرية الأخرى إلى نظام تثبيـت عدد الدوائر الانتخابيــة سلفـا ، وبالتالـــى إلى جعل عدد أعضاء المجالس النيابيــة ثابتــا لايتغيــر ولايخضـع لتقلبـات التعـداد السكانــى . الأمـر الذى يـؤدى فـى نظر مشرعى الدساتيــر والقوانيـن الانتخابيــة إلى الاستقــرار ، ويحول دون تدخل السلطـة التنفيذيــة فـى شأن تزييف ارادة الناخبيـن وتشويـه النظـام الانتخابــى عن طريق تمزيق الدوائر وتشتيــت خصومها وفقـا لأسلـوب Gerrymandering سالف الذكـر .

السلطـة المختصــة بتحديـد الدوائر الانتخابيــة :

قلنــا أن معظم الدول تحرص على عدم ترك تحديد الدوائر الانتخابيــة للسلطـة التنفيذيــة وحدها ، منعـا لكل شطط أو تلاعب ، بغيـة محاباة الحزب الحاكـم . ولذلك يكتفــى بقيـام هذه السلطة بإعـداد مشروع بقانـون لتقسيــم الدوائر ثم يقـوم البرلمـان بإقـراره

واصدار قانون بذلك طبقا للاجراءات الدستورية المقررة لاصدار التشريع .

على أن المبدأ السابق - ضرورة اصدار قانون بتحديد الدوائر - تم الأخذ به فى ظل جميع الدساتير الملكية والجمهورية على حد سواء ، وذلك بإستثناء القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ .

١ - القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ :

لم تكن الدوائر الانتخابية تحدد فى ظل القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ بمقتضى قانون ، بل كان يتم تحديدها بمقتضى قرار من ناظر الداخلية بعد التصديق عليه من مجلس النظار . وهو ما قرره القانونى الانتخابى رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية حيث نص فى المادة التاسعة عشرة منه على أن : " ... ودوائر الانتخاب تعين فى جدول يقرره ناظر الداخلية بتصديق مجلس النظار طبقا للتوزيع المبين فى المادة الثالثة من القانون النظامى " . (١)

٢ - الدساتير الملكية (دستورا ١٩٢٣ و ١٩٣٠) :

اناط المشرع الدستورى أمر القيام بتحديد الدوائر الانتخابية بالسلطة التشريعية ، فتطلب ضرورة اصدار قانون بذلك ، حيث قرر دستور ١٩٢٣ فى المادة ٧٦ منه (الفقرة الثانية) ، بالنسبة للدوائر المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس النواب ، وكذلك فى المادة ٨٤ (الفقرة الثانية) بالنسبة للدوائر الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ ، أن" تحدد الدوائر الانتخابية بقانون " .

(١) راجع محمد خليل صبحى الحياة النيابية فى مصر ، الجزء الخامس ، ١٩٣٩ ، ص ٤١٣ .

كما قرر دستور ١٩٣٠ ذات المبدأ فى المادتين ٧٥ ، ٨٠ منه حيث نص بأن " تحدد الدوائر الانتخابية بقانون " .

تمزيق الدوائر الانتخابية عام ١٩٣٨ :

على أن قاعدة تحديد الدوائر الانتخابية بقانون قد تم مخالفتها فى العمل ، حينما أصدر وزير الداخلية قرارا بتعديل الدوائر الانتخابية عام ١٩٣٨ ، فى الوقت الذى كان فيه مجلس النواب منحلا ، وكان موعد تعديل الدوائر قد حان نظرا لما أثبته الاحصاء العام من ازدياد عدد السكان . (١)

وقد انتقد بعض الفقه مسلك الحكومة قائلا : " وهذا الاختصاص الذى اعطاه وزير الداخلية لنفسه ليس له فى رأينا أى سند من الدستور أو قانون الانتخاب ، فليس لوزير الداخلية أو لغيره أن يحل محل الشارع فى ذلك ، والدستور صريح فى أن تحديد الدوائر الانتخابية يكون بقانون ، فإذا ما وجدت استحالة مادية تحول دون تحقيق ذلك فيكون التحديد بمرسوم بقانون كى يتسنى للبرلمان بحثه والتصويت عليه عند انعقاده ، والفارق واضح من الوجهة الدستورية بين القرار والمرسوم بقانون ، ولا يمكن الاحتجاج فى هذا الصدد بما حصل فى يناير ١٩٣٦ حيث أصدر وزير الداخلية قرارا بتحديد دوائر الانتخاب لمجلس النواب ، لأن البلاد كانت تجتاز وقتئذ مرحلة شاذة فى تاريخها النيابى ، فترة انتقال بين نظام دستورى وآخر ، ومع ذلك فقد كان واجبا على الحكومة أيضا فى سنة ١٩٣٦ أن تصدر التحديد بمرسوم بقانون" .

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ . وراجع فى موقف زعماء المعارضة من مسلك الحكومة : الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون ، ص ١٥ وما بعدها .

واستطرد قائلا : " ولا يمكن مطلقا مقارنة هذه الأحوال بما هو مذكور في المادة ٨٢ من قانون الانتخاب التى تنص على حكم وقتى ، وكذلك لايمكن أن يستمد وزير الداخلية اختصاصه هذا من المادة ٨٣ لأنها تعطيه فقط حق اصدار قرارات منفذة لقانون الانتخاب وما يتعلق به ، وفارق كبير بين ذلك وبين اصدار قرار فى موضوع نص صراحة على أن يكون بقانون " .

" ولذلك نرى أن هذا الحل الذى أخذت به الحكومة فى سنة ١٩٣٨ خطر ويؤدى إلى نتائج غير مأمونة العواقب ، إذ يؤدى إلى تغلب الاهواء والشهوات الحزبية مما يطبع عملية الانتخاب التى تتولاها الحكومة القائمة وقتئذ بطابع يثير الشك فى نزاهتها ويدعو لتذمر الأحزاب الأخرى المعارضة لها " . (١)

وإذا كان الفقه السابق قد عاب على الحكومة مسلكها فى تعديل الدوائر الانتخابية بمقتضى قرار من وزير الداخلية ، وأباح تعديل هذه الدوائر بمقتضى مرسوم بقانون ، فإن البعض الآخر من الفقه لم يجز تعديل الدوائر بمراسيم تصدرها الحكومة - وكانت قد أصدرت مرسوما بقانون فى نوفمبر ١٩٤٩ بتعديل الدوائر الانتخابية لمجلس النواب - قائلا : " يبدو أن أول خطوة عملية فى سبيل تقويم نظام الانتخاب فى مصر وجعله فى مأمن من احتمال العبث الحزبى حتى يكفل الاستقرار الواجب له ، بإعتبار كونه فى طليعة القوانين " الأساسية " ، وكونه وسيلة الاحتكام إلى الأمة وأداة استفتائها نقول أن الخطوة الأولى نحو ذلك هى العمل الحثيث على اعتبار قانون الانتخاب من القوانين التى لا تعدل بمراسيم فى غيبة البرلمان " .

ويشير هذا الفقه إلى أنه " يجب أن لا يكون للحكومة حق تعديل قانون الدوائر الانتخابية بمقتضى مراسيم " والا فسيظل من المحتمل

(١) الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ص ١٦٤ ، ١٦٥ .

دائما وأبدا أن نبدأ كل معركة انتخابيـة فـى مصر بما اصطلح على تسميتـه بطبـخ الدوائـر الانتخابيـــة " فتتكـــرر المأسـاة التـى طالما شاهدناها من أن الحكومة التـى تحل مجلس النواب تمزق دوائـره شر ممزق ، وتدعـى الحكومة بأنهـا إنما تفعـل ذلك مضطرة لتقويـم المعـوج ، أو لمجاراة زيـادة السكـان أو نقصهـم ، أو لمراعـاة وسائـل الانتقـال الجديدة فيضـل المرشحون ، ويتـوه النـاخبـون بيـن دوائـر الأمس ودوائـر الغد المطبوخـة " . (١)

ونحن نرى أن مسألـة تحديـد الدوائـر الانتخابيـــة ، وقد احتجزها الدستـــور للقانـــون ، كبعـض المسائـل الأخـرى كالضرائـب والجنسيـــة ، لا يمكن لغيـر القانـون أن يطرقهـا بالتشريـــع فيهـا بإعتبارهـــا من المسائـل المخصصـة للقانـــون ، ومن ثـم فلـم يكـن من الجائـز وقتـذاك قيـام السلطـة التنفيذيـــة بالتشريـــع فيهـا بمقتضـــى قرارات وزارية أو حتـى بمقتضـــى مراسيـم .

٣ - الدساتيـــر الجمهورية :

ظل مبدأ اعطاء الاختصـاص بتحديـد الدوائـر الانتخابيـــة للسلطـة التشريعيـــة مطبقـا فـى ظل الدساتيـــر الجمهورية .

حقيقة لـم تنـص الدساتيـــر الأولـى للثـــورة - دستـــورا ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ - علـى ضرورة تحديـد الدوائـر الانتخابيـــة بقانـــون ، كما فعل دستـــورا ١٩٢٣ و١٩٣٠ ، إلا أن المشرع العـادى قد نص صراحة على هذه القاعـدة فـى جميع قوانيـن الانتخـاب الصـادرة تبعـا لهذين الدستوريـن ، وهو ما يبيـن من المـادة الثانيـــة فقـرة ٢ من قانون عضوية مجلس الأمـة رقـم ٢٤٦ لسنـة ١٩٥٦ (٢) ومن المـادة الثالثـــة فقـرة ١

(١) الدكتـور وايت ابراهيـم والأستـــاذ توفيـق حبيـب ، المرجع السابـق ، ص ٣٨ وما بعدها .
(٢) النشـرة التشريعيـــة - ابريل ١٩٥٦ - ص١٦٦٢ .

من القرار بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ (١) في شأن مجلس الأمة ، فنصت كل منها على أن : " وتحدد الدوائر بقانون " .

على أن المشرع الدستوري قد تدارك في دستور ١٩٧١ سكوت الدستورين السابقين عن النص على ضرورة تحديد الدوائر بقانون ، فأقر صراحة بعقد الاختصاص بتحديد الدوائر للسلطة التشريعية ، بنصه في المادة ٨٧ على أن : " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة " .

وجاء المشرع العادي ليقرر ذات القاعدة في المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب (٢) فنص على أن : " وتحدد الدوائر بقانون " .

وجاء المشرع في القوانين المتعاقبة والمعدلة لقانون مجلس الشعب سالف الذكر ليقرر ذات المبدأ ، فنص في المادة الثالثة فقرة أولى من القانونين رقمي ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٣) و ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ (٤) : " على أن يكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون " . كما نص في المادة الثالثة فقرة أولى القانون الأخير رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ (٥) المعدل لقانون مجلس الشعب على أن : " .. وتحدد هذه الدوائر طبقا للقانون الخاص بذلك " .

والسبب في عقد المشرع - الدستوري والعادي - الاختصاص بتحديد الدوائر الانتخابية لسلطة التشريعية ، بحيث لا يكون

(١) النشرة التشريعية - العدد الحادي عشر - نوفمبر ١٩٦٣ ، ص ٣٦٧٦ .
(٢) الجريدة الرسمية في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٢ - العدد ٣٩ .
(٣) الجريدة الرسمية في ١١ أغسطس ١٩٨٣ - العدد ٣٢ .
(٤) الجريدة الرسمية في ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ العدد ٥٢ مكررا .
(٥) الجريدة الرسمية ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠ العدد ٣٩ مكررا .

انشاؤها إلا بقانـون ، هو الرغبـة فـى تدارك ما يترتـب علـى انفـراد السلطـة التنفيذيـة من خطر تمزيق الدوائـر وقيامهـا بتشتيـت العصبيـات المعاديـة لها وأنصـار الأحزاب المعارضـة بيـن دوائـر مختلفـة أضعافـا لقوتهـا وكسـرا لشوكتهـا ، ومنعـا لكل تلاعب أو اساءة استعمـال للسلطـة من جانب الحكومة ممثلـة فـى الحزب الحاكـم .

الباب الأول
نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة

تتبنى الدول الديمقراطية ، فى شأن تشكيل مجالسها النيابية ، أحد أسلوبين : الأول نظام الانتخاب الفردى ، والثانى نظام الانتخاب بالقائمة . واتباع الدول لهذا النظام أو ذاك لا يتوقف ، فقط ، على مدى المزايا التى يراها مشرعو هذه الدول فى تلك الأنظمة ، بل وكذلك على المناخ الملائم من حيث التطبيق ومدى موقف القوى السياسية والاجتماعية منها . ودليل ذلك أن هناك دولا أخذت بالنظامين معا حيث وجدت أن تطبيق أحد النظامين لا يعنى البتة طرح النظام الآخر ، بل أنه يمكن التزاوج بينهما ، على نحو يظهر فيه نظام قانونى مختلط للانتخاب .

وسوف نعرض فى هذا الباب لدراسة كل من نظام الانتخاب الفردى ، ونظام الانتخاب بالقائمة ، ثم لنظام الانتخاب المختلط ، محاولين قدر الامكان - وعلى سبيل الايجاز - تبيان الأصول النظرية لهذه الأنظمة وواقعها التطبيقى فى الدول المختلفة . وفى النهاية نعرض للتقدير الفقهى لنظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة .

وعلى هذا النحو ، سوف نقسم هذا الباب إلى الفصول الأربعة التالية :

الفصل الأول : فى نظام الانتخاب الفردى .
الفصل الثانى : فى نظام الانتخاب بالقائمة .
الفصل الثالث : فى نظام الانتخاب المختلط .
الفصل الرابع : فى التقدير الفقهى لنظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة .

الفصل الأول
نظام الانتخاب الفـردى

Scrutin Uninominal .... (١)

---

(١) أنظر فى هذا الموضوع :

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 549.
Georges VEDEL : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel, 1949, p. 146.
Georges BURDEAU : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 18 ed., 1977, p. 152.
Andre HAURIOU : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 6 ed., 1975, p. 301 et suiv.
Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.
Jacque CADART, op.cit., p. 226.
Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.
Michel-Henry FABRE, op.cit., p. 262 et suiv.
Jean Gicquel droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 10 ed., p. 293 et suiv.
Charles DEBBASCH- J.B. BOURDON - J.M. PONTLER J.C. RICCI: La Ve Republique, 1985, p. 217. et suiv.

ومن الفقه العربي ، أنظر :
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ ومابعدها .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٨ - ١٩٥٩ ، ص ٢٥١ الدكتور طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم - دراسة مقارنة ، ١٩٧٨ ، ص ٥٦٤ .
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ١٩٧٧ ص ١٦٦ .
الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٤٣ ، ص ٢٩٠ ومابعدها .
الدكتور أدمون رباط : الوسيط فى القانون الدستورى العام ، الجزء الثانى ، ١٩٧١ ، ص ٤٢٨ .
الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها .
الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٢ وما بعدها .
الدكتور محمد عاطف البنا : النظم السياسية ، ١٩٨٤ - ١٩٨٥ ، ص ٣٧٦ .
الدكتور محمد الشافعى أبو راس : نظم الحكم المعاصرة - دراسة مقارنة فى أصول النظم السياسية ، الجزء الأول ، ص ٤١٢ .
الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ، ١٩٤١ ، ص ١٨٧ .

مضمون نظام الانتخاب الفـردى :

يعنى الانتخاب الفـردى - كاسلوب من أساليب الانتخاب - ان يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة نسبيا ومتساوية على قدر الامكان ، وينتخب عن كل دائرة نائب واحد . وتبعا لهذا النظام ، لا يعطى الناخب صوته إلا لمرشح واحد من بين المرشحين L'electeur n'aura a voter que pour un seul(١) candidat فلا تحمل ورقة الانتخاب التى يقدمها سوى اسم شخص واحد (٢) .

وإذا كان الانتخاب الفـردى لايتم إلا وفقا لنظام الأغلبية Le systeme majoritaire ، فإنه يجرى أما على دور واحد أو دورين ، ويكتفى فى النظام الأول بالأغلبية البسيطة أو النسبية ، بينما يتطلب فى النظام الثانى الأغلبية المطلقة .

ولدراسة نظام الانتخاب الفـردى دراسة شاملة ، سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ١٩٨٤ ، ص ١١٣ .
ومؤلفه : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٦٧ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى - دكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق السابق ، ص ٨١ .
الدكتور مصطفى عفيفى : نظامنا الانتخابى فى الميزان ، ١٩٨٥ ، ص ٣٦

الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون ص ١٥٦ .

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 226.
Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.
Georges VEDEL, op.cit., p. 146.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 152.
وأنظر الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٥١ .
والدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
والدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ٥٦٤ .

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 301.

المبحث الأول : فى نظام الانتخاب الفردى على دور واحد .
المبحث الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى على دورين .

المبحث الأول
الانتخاب الفردى على دور واحد (١)

تقتضى الدراسة الشاملة لهذا النظام أن نعرض لمضمونه ، ثم لتطبيقه فى بلد نشأته ومعقل نجاحه ، انجلترا ، ثم لتقديره فنبين مزايا هذا النظام وعيوبه . وتبعا لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول : فى مضمون نظام الانتخاب الفردى على دور واحد .
المطلب الثانى : فى النموذج البريطانى كمثال لهذا النظام .
المطلب الثالث : فى تقدير نظام الانتخاب الفردى على دور راحد .

المطلب الأول
مضمون الانتخاب الفردى على دور واحد
Le scrutin uninominal a un tour

هو النظام الذى تعرف فيه نتيجة الانتخابات من الدور الأول ، ومن ثم فلا تكون هناك اعادة لها . وهو يتم على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة La systeme de la majorite relative ou simple فيعتبر المرشح فائزا إذا حصل على أكبر عدد من أصوات الناخبين التى أعطيت صحيحة . وهنا يقال أن الانتخاب يجرى بأكثرية الاصوات (٢) Pluralite de voix

(١) أنظر فى نظام الانتخاب على دور واحد :
Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114.
Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.
Pierre PACTET, op.cit., p. 59.

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.
Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.
Jean GICQUEL, op.cit., p. 230.

وذلك دون نظر إلى مجموع الأصوات التى حصل عليها بقية المرشحين فى الدائرة . فلا يشترط اذن لفوز المرشح أن يحصل على الأغلبية المطلقة ، أى على نسبة تفوق الخمسين فى المائة من عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة . (١)

فعلى سبيل المثال ، لو أن دائرة انتخابية بها ثلاثة مرشحين ، وكان عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم ٤٥٠٠ ، وحصل المرشح الأول من هذه الأصوات على ٢٠٠٠ ، والثانى على ١٥٠٠ والثالث على ١٠٠٠ ، فإن المرشح الأول يعتبر فائزا ، رغم أنه لم يحصل على الأغلبية المطلقة ، بإعتبار أنه حصل على أكثرية أصوات ناخبى هذه الدائرة ، وذلك بصرف النظر عن عدد الأصوات التى حصل عليها بقية المرشحين .

وعلى هذا النحو ، فإن نتيجة الانتخابات تعرف من الدور الأول دون اعادة . لأن مرشحا ما لابد أن يحصل على نسبة من الأصوات تفوق ما يحصل عليه كل مرشح من المرشحين الباقين منفردين .

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 227.
Pierre PACTET, op.cit., p. 59.
الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ ،
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ١٩٨٤ ، ص ١١٤ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٨ .
الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ٥٦٥ .

الإ نتخاب الفردى على دور واحد وسيادة الحزبين السياسيين :

يشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام الانتخاب الفردى على دور واحد يؤدى حتما إلى نظام الحزبين السياسيين وذلك فى الدول التى يسود شعبها القدر الكافى من التجانس (١) ... ... Homogene وهذا هو الذى يفسر - فى نظره ونظر غيره من الفقه - سيادة نظام الحزبين فى الديموقراطيات الانجلوسكسونية .

وإذا كان نظام الحزبين يعد نتيجة مترتبة على نظام الانتخاب الفردى ، فإننا نعنى بنظام الحزبين السياسيين أن يوجد بالدولة حزبان كبيران تنحصر بينهما اللعبة السياسية ويتزاحم كل منهما فى الوصول إلى سلطة الحكم ، الأمر الذى يفسر ظاهرة التناوب والتعاقب بين كلا الحزبين فى ساحة الحكم والمعارضة .

على أن نظام الحزبين السياسيين لا يعنى أن الدولة لا تعرف ، من الناحية الفعلية ، غير هذين الحزبين الكبيرين بحيث ينتفى وجود أحزاب أخرى بجانبهما . فهذا النظام لا ينفى وجود أحزاب أخرى صغيرة بجوار الحزبين الكبيرين طالما لم يكن بمقدور هذه الأحزاب الصغيرة الدخول فى حلبة اللعبة السياسية التى يمسك بطرفيها الحزبان الكبيران . فهذه الأحزاب الصغيرة ، التى يسمح لها بالتعايش فى نظام الحزبين ، تكون أحزاب عاجزة عن الوصول إلى

---

(١) Jacques CADART, op. cit., pp. 228 et 229.
Andre HAURIOU, op. cit., p. 302.

سلطة الحكم (١) . انها تعد ، وفقا لتعبير الفقيه أندريه هوريو ، أحزابا سياسية لا أحزاب حكم (٢) :

Des partis politiques certes, mais non des partis de gouvernement.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية ، وهي تأخذ كانجلترا بنظام الانتخاب الفردى على دور واحد ، يوجد حزبان كبيران ، الحزب الديمقراطى والحزب الجمهورى ، وتنحصر المنافسة فيهما سواء فيما يتعلق بالفوز بمنصب الرياسة أو فيما يتعلق بالحصول على الأغلبية بالنسبة لمقاعد الكونجرس ومجالس الولايات . على أن وجود هذين الحزبين الكبيرين فى أمريكا لم يمنع من وجود أحزاب صغيرة يقف دورها عند حد المشاركة فى العمل السياسى لكنها لا تطمع بطبيعة الحال فى الوصول إلى كراسى الحكم ولا فى الوصول إلى منصب الرئاسة . (٣)

---

(١) وحتى نكون بصدد نظام الحزبين يجب توفر الشروط التالية :
١ - أن يكون لأكثر من حزبين - فى أى وقت - أمل فى تولى الحكم .
٢ - أن يكون بمقدور أحد هذين الحزبين كسب الأكثرية اللازمة لتسلمه سلطة الحكم والبقاء فيه دون مساندة حزب ثالث .
٣ - أن يظل التناوب بشأن سلطة الحكم بين الحزبين الكبيرين لمدة طويلة وتكون الأحزاب الأخرى عاجزة عن تسلم السلطة .
أنظر فى هذا المعنى : الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل : الأحزاب السياسية فى العالم المعاصر ، ص ١٠٤ - ١٠٧ .

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 392.

(٣) من قبيل هذه الأحزاب :
- الأحزاب التى انشئت بقصد مساندة بعض الشخصيات للوصول إلى منصب الرئاسة كالحزب التقدمى الذى ساند ثيودور روزفلت عام ١٩١٢ وساند روبرت لافولات عام ١٩٢٤ .
- الأحزاب التى انشئت للتعبير عن مطالب اقتصادية معينة كالحزب الشعبى الذى انشىء من أجل تحقيق مطالب زراعية .
- الأحزاب التى انشئت من أجل تحقيق مطالب أقليمية ومثالها حزب العمل الزراعى فى ولاية " مانيسوتا " ، وحزب المحافظين وحزب الاحرار فى نيويورك .
- الأحزاب القائمة على ايديولوجية خاصة ، كالأحزاب الماركسية ، وأقدمها وأكثرها شهرة هو الحزب الاشتراكى للعمل الذى أنشىء عام ١٨٩٠ . =

ويرى المهتمون ، من الفقه الدستورى ، بدراسة نظام الانتخاب الفردى وتحليله فى الدول معقل تطبيقه ، أن ظاهرة الثنائية الحزبية Le Bipartisme ترجع إلى وجود قانونين أساسيين يسودان هذا النظام : الأول هو القانون النفسى La loi Psychologique والثانى هو القانون الرياضى La loi mathematique ، وقد تمخض القانون الأول عن قاعدة التصويت المجدى أو الفعال La vote utile وتمخض القانون الثانى عن قاعدة تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية ..

"Une exageration de la representation de la majorite et une sousrepresentation evidente de la minorite"

الانتخاب الفردى على دور واحد وقاعدة التصويت المجدى :

ان نظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية على دور واحد يسوده قاعدة نفسية أو سيكلوجية ، مفادها أن كل ناخب يسيطر عليه الشعور بضرورة أن يكون تصويته مجديا L"electeur vote utile , وفعالا ، على نحو يحدث أثره فى عملية الإنتخاب .

فمن ناحية ، لا يصوت الناخب إلا للمرشح الذى يمكن أن يؤدى نجاحه إلى استبعاد مرشح آخر يبدو فى نظره سيئا أو غير صالح لتمثيله فى البرلمان .

ومن ناحية أخرى ، لا يصوت الناخب للمرشح الذى تقل فرص نجاحه ، بل يصوت للمرشح القوى الذى تزداد فرص نجاحه حتى ولو لم يكن قد نال اعجابه (١) .

= - الأحزاب التى نشأت عن انقسام فى صفوف الحزبين الكبيرين .
راجع : الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ ومابعدها

(١) حيث [illegible]ل فى هذا الخصوص . =

وفى تأكيد هذه القاعدة النفسية التى تحكم هيئة الناخبين يشير " اندريه هوريو " إلى أن الإنتخاب على دور واحد يتطلب من الناخب حسا انضباطيا واضحا ، فينبغى على الناخب أن يعرف الأحزاب المشكوك فيها من حيث فرص النجاح حتى لا يكون صوته عرضة للفقدان والضياع ؛ ان مثل هذا الشعور لدى الناخب هو الذى يجعل تصويته منتجا وفعالا (١) .

الإنتخاب الفردى على دور واحد وقاعد تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية :

ويشير الأستاذ جاك كادار ، وغيره من الفقه ، إلى أنه أمكن تجسيد القاعدة النفسية السابقة (قاعدة التصويت المجدى) فى قانون رياضى يتمثل فى " تعظيم تمثيل الأغلبية " و " تقليل تمثيل الأقلية " أو ، كما يقول اندريه هوريو " التضخيم إلى حد

"L'electeur vote utile" Autrement dit, les electeures votent de telle maniere que leurs voix aient une influence sur les resultats du scrutin. Ils votent tres rarement pour le candidat qui leur plaft le plus lorsqur celui-ci n'a pas de chance serieuses d'etre elu. Ils votent donc pour le candidat qui leur deplait le moins et qui est capable d'empecher l'election du candidat qui leur deplaft le plus. Leur but est en effet autant empecher cette election que d'assurer celle d'un candidat satisfaisant".
Jacques cadart op.cit., p.229.

(١) " Il demande aussi, du cote les electeurs, un sens de la discipline evident. L'electeur doit savoir se detourner des partis, non credibles, qui naboutissent qu'a lui faire perdre son vote. Le vote "Utile" s'impose a l'evidence dans ces conditions".
Andre HAUROIU, op.cit., p. 386.
وأنظر أيضا : Jean GICQUEL. op.cit., pp. 238, 239.

بعيـد ، من فـوز الحزب المنتصـر والتعميـق من انكسـار الحزب أو الأحزاب المنهزمة " (١) .

فعندمـا يكون هناك حزبان ، وتم اجراء الانتخاب على أساس الأغلبيــة على دور واحد ، فحصلا معـا على نسب لا تقل عن ٩٠٪ من الأصـوات ، فإن الحزب الذى يحصل على أصوات تزيد بمقدار ١٪ على أصوات الحزب الآخر تكون لـه أغلبيـة برلمانيــة فـى حدود ٢,٥٪ تقريبـا من مقاعد البرلمـان (٢) . بمعنـى أن كل زيـادة فـى الأصـوات تصل إلى ١٪ تقابلهـا زيـادة فـى المقاعـد تساوى ١٢,٥ أو ٢,٦٪ .

فـإذا كانت أغلبيـة الأصوات التـى يحصل عليها حزب ما تفضـى حتمـا إلى استئثـار هذه الحزب بأغلبيــة المقاعد ، فإن هذه الأغلبيــة ليست حقيقيـة ،بل مبالغـا فيهـا ، بالتطبيــق للقانـون الرياضـى المشـار إليـه ، لأنهـا ستكـون مضروبـة فـى ٢,٥ أو ٢,٦٪ . فلـو فرض مثلا أن الحزب " أ " حصل على عدد من الأصـوات يزيد بمقدار ٤٪ على عدد الأصوات التـى حصل عليها الحزب المنافـس لـه ، فإن هذه الزيـادة سيقابلهـا زيـادة فـى عدد المقاعد التـى ستؤول إليـه تعـادل حصيلـة ضرب نسبـة ٤٪ (وهى نسبـة الزيـادة فـى الأصـوات) فـى ٢,٥ أو ٢,٦٪ (وهى ما يمثلـه كل ١٪ زيـادة فـى الأصـوات من مقاعد فـى المجلس النيابـى) . وهذه الأغلبيــة تعتبـر على حد قول جاك كـادار (٣) :

"Une majorite parle mentaire extrement confortable"

ويعلـق الأ ستــاذ جاك كـادار على هذا القانـون بقولـه :

(١) Andre HAURIOU; op.cit., p. 310.

(٢) Jacques CADART, op.cit., p. 229.

يشيـر الأستــاذ جاك كـادار إلى أن هذا القانـون يكـاد يمثل القانـون الرياضـى الوحيـد فـى مجال العلـوم السياسيــة الذى يمكن فيـه الوصـول إلى قواعد رياضيـة محددة تحكم ظواهر معقدة وسياسيــة .

(٣) Jacque CADART, op.cit., p. 230.

". إن حصول حزب الأغلبيــة على نسبــة أعلى من الأصوات أمر يهدد حزب الأقليـــة بحيث يجد هذا الأخيـر نفســه مقهورا أو مسحوقا ecrase داخل البرلمــان .

على أن القانـون الرياضــى يغدو غير صحيح نسبيـا فـى حالة الأغلبيـات القوية جدا ، إذ يـؤدى إلى حصولها على أكثر من ١٠٠٪ من مقاعد المجلس ، ولا يكـون صحيحا إلا بالنسبــة للأغلبيـات الضعيفـة نسبيـا (١) .

وعلى الرغم من نسبيــة القانـون الرياضــى السابـق ، فإنـه على أى حال يفسـر ظاهرة تضخيـم أو تكبيـر تمثيـل الأغلبيـــة وتقليـل تمثيـل الأقليـــة . تلك الظاهرة التــى صدقت فـى معظم حالات الإنتخـاب فـى بريطانيـا ، خاصة فـى تلك التـى أجريت عامى ١٩٣٠ ، ١٩٣٥ حيث حصلت حكومات الأغلبيــة فـى ذلك الوقت على أغلبيـة قوية فـى البرلمـان فـى حين لم تحصـل الأقليـات إلا على عدد جـد محدود منها (٢) .

ويوضـح لنـا الفقـه الفرنســى (٣) أن تطبيـق هذا القانـون الرياضــى بصــورة أوضح يكون بالطريقــة التــى ابتدعهـا كل من M.G KENDAL & A. STUART تلك الطريقـة التـى يطلق عليها اسم "

(١) " Cette formulation n'est donc valable que pour des majorites electorales relativement faibles et non pas pour la fortes majorites" .

وانظر أيضا فـى هذا المعنى الدكتـورة سعـاد الشرقـاوى والدكتـور عبد اللـه ناصف ، المرجع السابـق ، ص٩٦ .

Jacque CADART, op.cit., p. 230.

(٢) Jacques CADART, op.cit., p. 230.

(٣) M. G. KENDAL et A. STUART : "La loi du Cube dans les elections Britannique", R.F.S.P., 1952, p. 26 et suiv. Cite par Ardre Hauriou, op.cit., p. 386.

قانون التكعيب " la loi du cube (١) ويقضى هذا القانون بأنه إذا كانت نسبة عدد أصوات الفريقين (حزب الأغلبية وحزب الأقلية) هى $\frac{أ}{ب}$ فإن نسبة المقاعد تكون هى "$\frac{أ^{٣}}{ب^{٣}}$" .

فإذا كانت الأصوات التى حصل عليها كل من الحزبين هى أ - ب فإن العلاقة بين المقاعد التى يحصل عليها كل حزب ستكون أ ٣ : ب٣ . أى أن نسبة الأصوات تضرب فى نفسها ثلاث مرات لنصل إلى عدد المقاعد التى ينالها كل حزب .

فإذا حصل أحد الحزبين على $\frac{٣}{٥}$ الأصوات التى أعطيت صحيحة ، وحصل الحزب الآخر على $\frac{٢}{٥}$ من هذه الأصوات ، فإن نسبة المقاعد فى البرلمان بين الحزبين لن تكون ٣ : ٢ بل ستكون ٢٧ إلى ٨ (٢) .

ويشير هوريو إلى أن قانون التكعيب ، وإن كان يتسم بالدقة فى حساب توزيع المقاعد على نحو تقريبى ، فإنه قد يؤدى فى بعض الأحيان إلى نتائج عكسية كما حدث فى انتخابات عامى ١٩٥١ و ١٩٧٤ فى انجلترا . حيث حصل حزب المحافظين فى الإنتخابات الأولى على عدد من مقاعد البرلمان أكبر من العدد الذى استأثر به خزب العمال ، رغم أن عدد الأصوات التى نالها الحزب الأول أقل من تلك التى حصل عليها الحزب الثانى . إذ خصص لحزب المحافظين ٥١٫٣٦٪ من عدد المقاعد رغم حصوله على ٤٦٫٩٦٪ من عدد الأصوات أى بمعدل ١٪ أقل من عدد الأصوات التى حصل عليها حزب العمال .

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 386; Jacques CADART,

(٢) op.cit., p. 230, Andre HAURIOU, op.cit., p. cit., p. 386.

وهو الناتج من العملية الحسابية التالية : ٣×٣×٣ = ٢٧ ، ٢×٢×٢ = ٨

وفـى الإنتخابـات الثانيـة التـى أجريت فـى فبرايـر ١٩٧٤ حصل حزب العمال على عدد ٣٠١ مقعد رغم أن الأصوات التـى حصل عليها تمثـل ٢ر٣٧٪ من جملـة الأصـوات الصحيحـة للناخبيـن ، بينمـا حصل حزب المحافظيـن علـى ٢٩٦ مقعـد رغـم أن الأصـوات التـى فـاز بهـا تمثـل ١ر٣٨٪ من جملة الأصوات الصحيحة . (١)

ويرجع السبـب فـى فـوز المحافظين إلى : -

١ - تقسيـم الدوائـر على نحو غير متسـاو .

٢ - حصول حزب العمال على أغلبيـات قويـة فـى بعض الدوائـر للفـوز بمقعـد واحد فـى كل منها ، فـى حين فـاز المحافظون فـى أكثريـة المناطق (٢) .

على أى حال ، فإن هذا الإستثنـاء لم يخل بالقانـون الرياضـى ، الذى ساد تطبيقـه فـى أغلبيـة الإنتخابـات ، وبصدقـه فـى التعبيـر عن ظاهرة تضخيـم تمثيـل الأغلبيـة وتقليـل تمثيـل الأقليـة . تلك الظاهرة التـى كانت سببـا فـى وصف نظام الإنتخـاب الفـردى علـى دور واحد بأنـه يتضمـن قدرا كبيـرا من عدم العدالة ، وإن كان ذلك مقبولا ، كمـا سنـرى ، لدى الأحزاب البريطانيـة لأن كلا منهـا يأمل فـى أن يأتـى دوره ويفـوز بمقتضـى هذا القانـون .

المطلب الثانـى
النمـوذج البريطانـى
كمثـال لنظـام الإنتخـاب الفـردى علـى دور واحد

إذا كانت الديمقراطيـة فـى الدول الغربيـة تعتمـد بصفـة أصليـة على الإنتخابـات الحرة القائمـة على التنافـس ، فإنـه يبـدو - كما يقول

(١) راجع فـى ذلك : Andre HAURIOU, op.cit., p. 387

(٢) ويشير جاك كادار إلى أنه إذا كانت الانتخابات الثلاثة الأخرى والتى تمت فى أعوام ١٩٢٣ و١٩٢٩ و١٩٧٤ لم يصدق بشأنها ذلك القانون الرياضى حيث لم يحصل أى من الأحزاب على أغلبية المقاعد بالمجلس، فإن ذلك لم يكن يرجع إلى نظام الانتخاب بقدر ما كان يرجع إلى أزمة فى نظام الحزبين ذاته.
Jacques CADART, op.cit., p. 231.

الأستــاذ هوريو (١) - أن دور الإنتخابــات فــى انجلتــرا دور نسبــى ومحدود إذا ما قورنت بغيرهـا من الدول خاصة الولايات المتحدة . وترجع نسبيــة دور الإنتخابــات فــى انجلتــرا إلى أنها لا تلعب دورا كبيــرا فــى تشكيــل التنظيمــات السياسيةعلــى المستــوى الداخلى .

فمن ناحية لا يكون للإنتخابــات دور تلعبــه فــى اختيــار رئيس الدولــة ، لكونــه عاهلا ملكيــا وراثيــا ...... un monarque hereditaire ، ومن ناحيــة أخرى لا تلعــب الإنتخابــات دورا كاملا فــى شأن اختيــار أعضــاء الجهاز السياســى ، أعنى المجالس النيابيـــة . ذلك أن أحد المجلسيــن ، وهو مجلس اللوردات ، يتألــف من أعضاء وراثيــن des membres hereditaires ، وأعضاء معينيــن لمدى الحيــاة membres a vis . وينحصــر دور هيئة الناخبيـــن - بإستثنـــاء المحليات - فــى اختيــار أعضــاء مجلس العمــوم (٢) .

ويعد نظام الإنتخابــات الفــردى بالأغلبيـــة على دور واحد سمة من سمات النظــام السياســى الإنجليــزى . فمــا من باحث يتعــرض لدراسة هذا النظــام إلا وأقرنــه بالإشـــارة إلــى موطن تطبيقـــه والبلـــد الأم لـه " بريطانيـــا العظمى " .

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 381.

(٢) على أن ذلك لا يعنــى التقليــل من شان العملية الإنتخابيــة فــى انجلتــرا . ذلك أن الانتخاب يتجاوز مدوله هناك هدف تعييــن النواب إلــى هدف آخر أعم وهو ابداء الشعب الانجليــزى لرأيــه - من الناحيــة العمليــة - فــى تحديد السياســة التــى يجب اتباعهــا خلال الحقبة التشريعيــة وتسليــم السلطة لحزب معين واختيــار الوزيــر الأول والحكومة ، بل أنــه يمكن القول بأن الانتخابــات العامة فــى انجلتــرا لا تمثــل فقــط محرك الحيــاة السياسيـــة ، بل تحدد بصــورة حقيقيــة ولفتــرة معينــة - أربع أو خمس سنوات - لون الحيــاة السياسيـــة فــى البـــلاد . Andre HAURIOU, op.cit., p. 382.

عناصر النظام الإ نتخابى فى انجلترا :

تجمل عناصر النظام الإنتخابى فى انجلترا فى نقاط ثلاث :

الأولى : أن الإقتراع فى انجلترا يجرى فى دوائر صغيرة ، ويخصص لكل دائرة منها مقعد نيابى واحد (١) .

الثانية : أن المرشح يفوز فى المعركة الإنتخابية بحصوله على أغلبية الأصوات ، أيا كان قدر هذا العدد ، أى دون اشتراط حصول المرشح على أغلبية من الأصوات تفوق ما حصل عليه بقيمة المرشحين مجتمعين فى الدائرة (٢) .

فلو افترضنا أن دائرة ما كان بها ثلاثة مرشحين ، وحصل حزب المحافظين على ٩٠٠٠ صوت ، وحصل مرشح الحزب الليبرالى على ٨٠٠٠ صوت ، وحصل مرشح حزب العمل على ٧٠٠٠ صوت ، فإن مرشح حزب المحافظين هو الذى يفوز بمقعد المجلس ، رغم عدم حصوله على أغلبية تفوق ما حصل عليه مرشحا الحزب الليبرالى والعمال مجتمعين .

الثالثة : يفوز المرشح بالتزكية فى الحالة التى لا يتقدم فيها مرشحون آخرون فى ذات الدائرة ، ودون حاجة لإجراء انتخابات فيها (٣) .

لقد اعتمدت انجلترا هذا النظام الإنتخابى مطبقة اياه منذ القرن الثالث عشر . ويبرر الفقه سيادة هذا النظام ، واصرار الشعب

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 384.

(٢) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 555;
Jean GICQUEL, op.cit., p. 237;
Andre HAURIOU, op.cit., p. 384.

(٣) ويشير الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم إلى أنه قد وصل عدد الأعضاء الذين خلوا مجلس العموم لعدم وجود منافسين لهم فى الدائرة فى انتخابات ١٩٢٤ : ٦٩ عضوا . (مرجعهم سالف الذكر ، ص ٣٢٦) .

الإنجليـزى على التمسـك بـه ، بكون عملية الإقتـراع لإختيـار الممثليـن فـى البرلمـان تعتبـر بمثابـة نوع من السخـرة comme un corvee . يجب الإنتهـاء والتخلـص منهـا فـى أقرب وقت وبأسـرع ما يمكن (١) وكما أن نظام الإنتخاب القائم على أساس الأغلبيـة النسبيـة أو أكثرية الأصوات أتاح تجنب الدورة الثانية فـى الإنتخابـات (٢) . فضلا عـن تمسك الإنجليـز بهذا النظـام تمشيا مع التراث والتقاليـد الإنجليزيـة Gout de la tradition ولما يتمتـع بـه - فـى نظرهم - من مزايا كبيـرة (٣) .

الإنتخاب الفـردى على دور واحد فـى بريطانيـا وسيـادة نظام الحزبيـن :

ان نظام الإنتخاب الفـردى على دور واحد قد ساعد على الإحتفـاظ بقسمة الرأى العـام الإنجليـزى إلى حزبين ، أى أنه أدى إلى سيـادة نظام الحزبيـن السياسييـن Two party System و(٤) . فلـم تعرف انجلتـرا منذ القرن السابـع عشر - عدا فتـرات وجيزة من عام ١٩٠٦ - إلى عام ١٩٣٥ - سوى هذا النظـام (نظام الحزبيـن) ، إذ خلف حزب المحافظيـن حزب التـورى Tories وخلف حزب الأحـرار أو الحزب الليبرالـى حزب الويـج Whigs . وظل هذان الحزبان يسيطران على النظـام السياسـى الإنجليـزى حتـى عام ١٩٠٠ ، ثم خلف ، بعد ذلك ، حزب العمال حزب الأحـرار ، فبقيـت الثنائيـة حتى اليـوم ممثلـة فـى حزب المحافظيـن وحزب العمال .

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 384.

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 384.

(٣) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 555. Jean GICQUEL, op.cit., p. 237;

(٤) Andre HAURIOU, op.cit., p. 384. Andre HAURIOU, op.cit., p. 385.

على أن الفترة الإستثنائية والوجيزة التى عاشت فيها بريطانيا نظام التعددية الحزبية ، أى وجود أكثر من حزبين - وهى الفترة الممتدة من عام ١٩٠٦ إلى عام ١٩٣٥ - كانت ترجع إلى الظروف الخاصة التى عاشتها انجلترا والتى اتسم فيها نظامها التمثيلى بالإضطراب وعدم الاستقرار ، كما ترجع إلى فقدان الشعب الإنجليزى فى هذه الفترة لسمة التجانس ، تلك السمة التى يعد وجودها أمرا لازما لقيام الثنائية الحزبية (١) .

لذلك يشير الأستاذ اندريه هوريو إلى أن الفترة ما بين ١٩٠٦ و١٩٣٥ ، والتى عرفت فيها انجلترا أكثر من حزبين ، هى الفترة التى حاول فيها حزب العمال الحلول تدريجيا محل الحزب الليبرالى . على أن هذه الفترة ما لبثت أن انتهت وعاد نظام الحزبين . إذ سرعان ما تبوأ حزب العمال مركز الصدارة ولم يعد للحزب الليبرالى أى تأثير يذكر من الناحية الفعلية (٢) .

تجديد حزب الاحرارلنفسه وظهور الأحزاب الاقليمية فى السبعينيات لا يعنى زوال الثنائية الحزبية :

يشير الأستاذ اندريه هوريو إلى أن ظاهرة تجديد الحزب الليبرالى لنفسه حاليا وصعوده منذ السبعينيات (٣) وان كان

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 390.

(٢) وقد تساءل الأستاذ اندريه هوريو عن الكيفية التى استطاع بها حزب العمال أن يجتاز الحاجز الذى أقامه اسلوب الانتخاب على دور واحد وما يقتضيه ذلك النظام من وجود الثنائية الحزبية . فأجاب بأن حزب العمال لم يكن إلا امتدادا لنفوذ النقابات العمالية فى المجال السياسى ، فهو ان صح التعبير قد ولد راشدا ne adulte وأنه قد نجح فى الحصول على نسبة من الأصوات تكفى لوضع الحزب الليبرالى فى موقف لا يحسد عليه أى فى موقف ضعب . مكنه من الحلول محله .

Andre Hauriou op.cit., p. 385.

انظر فى هذا المعنى : الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل ، المرجع السابق ، ص١٠٦ .

(٣) وقد أشا هوريو إلى أن الحزب الليبرالى قد حصل فى عام ١٩٥١ على ٢٫٥٪ من الأصوات وحصل فى عام ١٩٥٧ على ٢٫٧٪ من الأصوات وفى عام =

سائراً نحو الزوال - لا يعنى انتهاء وزوال الحزبية الثنائية فى انجلترا ، ذلك أن الشعب الإنجليزى ، وان كان يعتبر حزب الأحرار حزبا سياسيا، لا يرى فيه على الاطلاق حزب حكم " On constitute aux yeux des Britanniques un partipolitique certe, mais non un parti de gouvernement " (١) فهذا الحزب ما زال عاجزا عن الوصول لسلطة الحكم أو الحصول على أكثرية تسمح له بمنافسة الحزبين الكبيرين ، المحافظين والعمال .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن الإختلافات التى وجدت فى اسكتلندا وويلز وايرلندا الشمالية قد أدت إلى ظهور أحزاب أقليمية فى انجلترا كان من شأنها خلق الاضطراب فى نظام الحزبين ووضحت آثاره فى انتخابات ٢٨ فبراير ١٩٧٤ وفى انتخابات ١٠ أكتوبر من ذات العام (٢) .

=١٩٥٩ على ٩ر٥٪ من الأصوات ،وفى عام ١٩٦٤ على ٧ر١١٪ من الأصوات وفى عام ١٩٦٦ لم يحصل على أكثر من ٥ر٨٪ من الأصوات وفى عام ١٩٧٠ على ٤ر٧٪ من الأصوات . أما فى السبعينيات فقد حصل نفس الحزب فى عام ١٩٧٤ على ٣ر١٩٪ من الأ صوات .

Andre HAURIOU, op.cit., p. 392.

Jacques CADART, op.cit., p. 231.

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 392.

(٢) وقد حصل الحزب الاسكتلندى على ٧ مقاعد فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ و ١١ مقعدا فى انتخابات اكتوبر من ذات العام ، كما حصل حزب ويلز على مقعدين فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ وثلاثة فى انتخابات أكتوبر من ذات العام . وتمكنت الأحزاب الايرلندية من الحصول على ١١ مقعدا للإتحاديين البروتستانت ومقعدا واحدا للكاثوليك المعتدلين فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ . كما حصلت على عشرة مقاعد للإتحاد بين البروتستانت ومقعدين للإشتراكيين المستقلين الكاثوليك فى انتخابات اكتوبر ١٩٧٤ . وقد حصلت الأحزاب الاقليمية على هذه المقاعد البرلمانية نتيجة حصولها على أكثر من ٦ ٪ من مجموع أصوات الناخبين .

Jacques CADART, op.cit., p. 231.

حقيقة أدت هاتان الظاهرتان - ظاهرة تجديد الحزب الليبرالى لنفسه وظاهرة انشاء الأحزاب الاقليمية - إلى اهتزاز واضطراب فى القواعد والتقاليد التى ألفتها انجلترا بشأن الانتخابات ، إذ لم يحصل الحزبان الكبيران فى الانتخابات التى أجريت فى فبراير وأكتوبر عام ١٩٧٤ على نسبة الـ ٩٠٪ من الأصوات (١) ، التى اعتادا الحصول عليها ، إلا أن هاتين الظاهرتين لا تمثلان فى نظر الفقه الدستورى سوى شذوذا على القواعد والتقاليد الإنتخابية الانجليزية . فهما مجرد استثناءان لا يهدمان على الاطلاق نظام الحزبين السياسيين الذى ما زال سائدا فى بريطانيا . ويرجع السبب فى ظهور هذين الاستثنائيين إلى عوامل خارجية ، كعدم التجانس الكافى للشعب الانجليزى فى هذه الفترات (٢) ، ووجود مظاهر الانقسام والانشقاق فى صفوف بعض الأحزاب (٣) . .

القاعدة اذن هى سيادة نظام الحزبين ، وستظل هذه القاعدة سارية طالما احتفظ الانجليز بنظام الانتخاب بالأغلبية على دور واحد . فهذا النظام يحول ، فى نظر الفقه ، دون ظهور أحزاب أخرى منافسة بجانب الحزبين الكبيرين . وهو ما يدل عليه خيبة الأمل التى أصابت أحزاب اليسار ، وبخاصة الحزب الشيوعى ذى الدور المتضاءل (٤) .

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 231.
وراجع الدكتورة سعاد الشرقاوى ،المرجع السابق ، ص ١٠٠ .

(٢) Jacques CADART, op.cit., pp. 229, 231.

(٣) يشير اندريه هوريو إلى أن الليبراليين قد زالوا من الحياة السياسية يوم أن ارتضوا أن يجابهوا انتخابات عام ١٩٢٢ منقسمين وبالرغم من ضغط العمال كان بإمكانهم أن يقاوموا مدة أطول .
Andre HAURIOU, op.cit., p. 392.
Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(٤) وأنظر أيضا : الدكتورة سعاد الشرقاوى ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ .

المطلب الثالث
تقدير نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد

إذا كان لنظام الانتخاب الفردى على دور واحد عدة مزايا يشيد بها الفقه الدستورى ، فإن له أيضا بعض العيوب التى تحسب عليه

المزايا التى يتسم بها نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد :

يجمل فقه القانون الدستورى ورجال السياسة مزايا هذا النظام فيما يلى :

(١) الا ستقرار الحكومى :

ان نظام الانتخاب الانجليزى ، بإعتماده نظام الثنائية الحزبية ، لا يعمل فقط على تكوين أغلبية برلمانية ، بل يؤدى أيضا إلى تحقيق الاستقرار الحكومى . فطالما أن أعضاء " الكابنت " هم أعضاء فى اللجنة العليا للحزب ، الذى يملك الأكثرية فى مجلس العموم ، فإن الحكومة تبقى ما بقى المجلس (١) الأمر الذى يوفر مناخا ملائما للإستقرار الحكومى ويعمل على تفادى الأزمات السياسية .

(٢) سهولة العملية الإنتخابية بالنسبة للناخب :

كما يتميز هذا النظام بأنه يتيح معركة واضحة un combat clair يسهل فهمها للناخب : فالناخب ، حين يبدى رأيه فى الانتخاب ، يختار فى ذات الوقت أعضاء الحكومة ويختار البرنامج

---
(١) Jean GICQUEL, op.cit., p. 238.
Andre HAURIOU, op.cit., p. 392.

الذى يفضلـه ، فهو يصوت لأعضـاء الحزب الذى يستحسـن برنامجـه ويشعـر بأن أعضاءه أهل لتولـى سلطة الحكم (١) .

فنظـام الانتخاب الانجليـزى يمكن ، على هذا النحو ، هيئة الناخبيـن من اختيـار اعضاء الحكومة بطريق أقرب للطريق المباشـر . فالثنائيـــة الحزبيـة تجعل النظـام البرلمانـى أكثر ديمقراطيـة وتجنبـه التـردى فـى منزلق النظـام الاوليجاريشـى (٢) .

(٣) التقليـــل من حدة الصراعات السياسيـــة :

كما يقال أن النظـام الانتخابـى الانجليـزى يقلل من حدة الصراعات السياسيـــة (٣) Des luttes politiques ، فعندمـا يتصـارع حزبان فقـط فـى الانتخاب الفـردى ذى الدورة الواحدة ، فإن نتائـج الإنتخابـات ستكـون، كما يقول هوريو ، رهنا بعـدد قليـل من الناخبيـن . وتفسيـر ذلك أنه يوجد بالنسبـــة لكل حزب من الحزبيـن ما يسمى بالمناطـق أو الدوائر المأمونـة des circonscriptions stable ، أو بصفـة عامة ما يسمى جماعة الناخبيـن المأمونيـن une masse d'electeurs stable . ولكن يوجد أيضـا ما يسمـى بالناخبيـــن المترددين des electeurs indecis ou flottants الذين يصوتـون تـارة لهذا الحزب وتـارة للحزب الآخـر . وهذه المجموعة من الناخبيـن لا يفتـرض فيهـم بالضـرورة أن يكونـوا أكثـر وضوحـا عن سواهم ، انهم أقرب إلى دائـرة المترددين . فهـم يتأرجحـون تـارة بين اليميـن وتـارة بيـن اليســار ، ويوجدون دائمـا فـى منطقة وسطى ، ويأمل كل حزب من الحزبييـن الكبيريـن فـى الاقتـراب

(١) Jean GICQUEL, op.cit., p. 240.
Andre HAURIOU, op.cit., p. 392.
Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 392.

(٣) Jacques CADART, op.cit., p. 232.
الدكتـورة سعاد الشرقـاوى والدكتـورة عبد اللـه ناصف ، المرجع السابـق ، ص ١٠٢ .

منهم واستمالتهم . ان هؤلاء المترددين سوف يكون لهم القول الفصل فى رجحان حزب على حزب ، وفى اعطاء سلطة الحكم لمن يتمكن من احتوائهم واستمالتهم (١) . .

ولذلك يرى اندريه هوريو - نتيجة وجود هذه التركيبة من الناخبين - أنه لا يوجد - فى حقيقة الأمر ، فى بريطانيا حزب يمين وحزب يسار ، بل يوجد حزب يمين وسط وحزب يسار وسط . (٢)

ويشير جاك كادار إلى أن التصارع بين الحزبين الكبيرين على احتواء الناخبين المترددين - ويطلق عليهم جماعة المعتدلين غير المتطرفين أو الوسط les electeurs centristes ، يدفع الأحزاب إلى وضع برامج واقعية ومعتدلة des programes utopiques, irrealisables إلى أقصى حد وتعتبر ظاهرة

(١) ولذلك يذكر أن مولوتوف قد قال يوما لأرنست بيفين : أن المزعج فى انتخاباتكم الحرة هو عدم الوثوق من نتائجها :

L'inconvenient de vos elections libres c'est qu'on ne peut jamais etre sur de leur resultat".

وقد علق هوريو على هذه العبارة قائلا أن هذه الملاحظة تحمل فى حقيقتها قسطا من الحقيقة . ففى بريطانيا - شانها فى ذلك شأن غيرها من الديمقراطيات الغربية - يعود أمر البت فى الانتخابات إلى طائفة المترددين وأن النتائج تكون دائما غير مؤكدة .

V.A. FONTAINE: "La democraties sans la majorite. Le Monde, No. 7-Mars 1974, cite par: Andre Hauriou, op.cit., p. 388, No. 18.

(٢) "Il n'y a pas au Royaume unit un parti de droite et un parti de gaurche, mais bien un parti du centre-droite et un parti du centre-gauche".

Andre HAURIOU, op.cit., p. 388.

تنافس الأحزاب على أصوات الوسط أهم سمة من سمات النظام الانتخابى الانجليزى (١) .

عيوب نظام الانتخاب الفردى على دور واحد :

على أنه بالرغم من المزايا الواضحة التى يتسم بها النظام الإنجليزى ، فقد رأى فيه الفقه بعض العيوب والمثالب :

١ - فقد قيل أن هذا النظام ، رغم ما يتمتع به من بساطة ، يتضمن قدرا كبيرا من عدم العدالة (٢) . une assez forte d'injustice وهو ما يؤدى إليه بطبيعة الحال نظام الحزبين الكبيرين ، ويتبدى هذا النظم بالنسبة للأحزاب التى لا تأتى فى المرتبة الأولى أو الثانية ، أى بالنسبة لأحزاب الأقلية (٣) .

على أن هذا العيب (عدم العدالة) لم يكن دائما موضع كراهية أو اعتراض من جانب الأحزاب الصغيرة ، حيث يأمل كل حزب فى الحصول على تفوق يزيل عنه جزء من الظلم السياسى .

٢ - وقد قيل أيضا أن النظام الإنتخابى فى بريطانيا يعيبه ما يعيب نظام ثنائية الأحزاب . إذ يشكل ، من وجهة النظر السياسية ، " نظاما بدائيا " لتمثيل الرأى العام . ففى بلد كبريطانيا ، وهى البلد الموثوق فى زعمائها السياسيين ، لا يبرز فيها سوى تياران

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 232.
Jean GICQUEL, op.cit., p. 240.
والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ ، وانظر بصفة عامة : الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٤ .

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., pp. 387 et 393.

(٣) وقد حصل الحزب الليبرالى على ٩ مقاعد مقابل ٣ مليون صوت فأكثر عام ١٩٦٤ ، كذلك لم يحصل إلا على ٦ مقاعد لقاء مليونين فأكثر من الأصوات عام ١٩٧٠ .
Andre HAURIOU, op.cit., p. 393.

فى الرأى وهما رأيا الحزبين الكبيرين . الأمر الذى يترتب عليه حجبفرص الأحزاب الأخرى فى الإعلان عن نفسها (١) .

على أن العيوب السابقة - كما يقول هوريو - قل أن يشعر بها الشعب الانجليزى ، لأن مزايا النظام الانتخابى ونظام الثنائية الحزبية راسخة فى الوجدان الوطنى لهذا الشعب . فالشعب الانجليزى يشعر بوجوده ويحقق ذاتيته عبر الحزبين اللذين يتوليان أمر سياسته ، وذلك من خلال احساسه بما يجمعه وما يفرقه . هذا الإحساس يعد أساس نجاح نظام الثنائية وبقائه منذ ثمانية قرون أو يزيد .

ان التجانس السياسى للأمة أو للشعب الانجليزى L'homogenite politiqe de la nation .... هو أساس استقامة عود نظامها الانتخابى وما يرتبه ذلك النظام من وجود الثنائية الحزبية . هذا التجانس الذى يعين ويسهل حلول التسوية التى لا تتناول فى الغالب سوى القضايا الثانوية (٢) .

وفى تمسك الانجليز بنظام الثنائية الحزبية ، يقول الأستاذان Mabileau et M. Merie أن الانجليز واقعيون فى السياسة لا يعلقون أهمية إلا على التجربة . فهم متعلقون بنظام الحزبية ، لأنه أظهر جدواه ويؤمن منذ أمد طويل الإستقرار الحكومى . وهم لا يعنون أبدا بالمناقشات الايدلوجية ويستبعدون من حياتهم السياسية عقلية النظام . وقد فهمت الأحزاب هذا الواقع فلم تتمسك بالمبادئ النظرية والمواقف الايديولوجية بقدر ما صبت نشاطها فى مفهوم واقعى للتوصل إلى السلطة والتمرس بها . وقد علمتهم التجربة أيضا أن الاعتدال هو الوسيلة الأسلم للحكم ، وهو ما يفسر ذكاء

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 393.

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 393.

اللعبة السياسية البريطانية ، أى ما يطلق عليه الكتاب الانجليز بعبقرية التسوية . أما التطرف فلا أثر له فى الحياة السياسية حيث تحترم الأحزاب اللعبة الديمقراطية فى جو تبقى فيه المنافسات والخصومات متوافقة ولا تعرض على الاطلاق نظام الحكم أو الانسجام الوطنى للخطر (١) .

وإذا كانت بريطانيا تعتبر البلد الأم الذى يطبق نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد ، فإن هذا الأسلوب قد تم تطبيقه - وما زال حتى اليوم - فى دول أخرى كثيرة كالولايات المتحدة الأمريكية ودول الكومنولث (٢) .

---

(١) P. Mabileau et M. Merie: Les parties politiques en Grand-Bretagne Coll que sais-je? No. 1174, P.U.F. 1972-2.

مشار إليهما فى مؤلف الدكتورة نبيلة عبد الحليم ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ .

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 313.

المبحث الثانى
نظام الانتخاب الفردى على دورين
(La scrutin uninominal a deux tours)

على غرار عرضنا لدراسة نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد ، سنعرض لدراسة نظام الإنتخاب الفردى على دورين ، فنبين مضمونه ثم لنظام الا نتخاب الفرنسى كنموذج لتطبيقه

وتبعا لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين متتاليين :

المطلب الأول : فى مضمون نظام الانتخاب الفردى على دورين .

المطلب الثانى : النموذج الفرنسى كمثال لنظام الانتخاب الفردى على دورين .

المطلب الأول
مضمون نظام الانتخاب الفردى على دورين

إذا كان نظام الانتخاب الفردى على دور واحد من شأنه انهاء عملية الانتخاب وتحديد الفائز من الدور الأول ، فإن نظام الانتخاب الفردى على دورين قد لا ينهى العملية الانتخابية منذ الدور الأول ، بل قد يتطلب الأمر اجراء الانتخابات مرة ثانية . أى أن هذا النظام قد يقتضى اعادة الانتخابات لتحديد الفائز بمقعد النيابة فى الدائرة .

على أنه إذا كان هذا النظام قد يقتضى اجراء الاعادة فى الانتخابات ، فإن الأغلبية التى ينبغى الحصول عليها لتعيين الفائز تختلف فى الدور الأول عنها فى دور الاعادة .

اشتـراط الحصول على الأغلبيـــة المطلقة فـى الدور الأول :

يتطلب نظام الانتخاب الفـردى على دورين حصول المرشح فـى الدول الأول ، للفـوز بمقعد النيابـة ، على نسبـة الأغلبيـــة المطلقة لعدد الأصوات الصحيحـة التـى أعطيت فى الدائـرة . بمعنـى أنه يجب أن يحصل على مجموع من الأصوات يفوق الأصوات التـى حصل عليها بقيـة المرشحين مجتمعين (١) . أى على نسبـة تفـوق الخمسين فـى المائـة من عدد أصوات الناخبيـن فـى الدائرة . فـإذا حصل أحدهم على هذه النسبـة اعتبـر فائـزا وانتهت الانتخابـات فـى الـدور الأول .

ولذلك سمى نظام الانتخاب الفـردى على دورين بنظـام الانتخاب بالأغلبية المطلقة La systeme de la majorite absolue

الاكتفـاء بالأغلبيـــة النسبـة فى دور الاعـادة :

قد لا يحصل أحد المرشحين فـى الدائرة فـى الدور الأول على نسبـة الأغلبيـــة المطلقة المطلوب الحصول عليها للفـوز بمقعد النيابـة ، وهنا يتحتـم اعادة الانتخابـات مرة ثانيـة بيـن المرشحين بشـروط خاصة - وفقـا للتنظيـم الذى يستحسنـه المشرع فـى كل دولـة . وغالبـا ما تجرى الانتخابـات بيـن المرشحين الأول والثانـى وذلك حسب ترتيب المرشحين تنازليـا تبعـا لنسبـة ما حصل عليـه كل منهما من الأصوات الصحيحة ،ويستبعـد بقيـة المرشحين من دخول انتخابـات الاعـادة .

وفـى دور الاعـادة لا يتـم تحديد نتيجـة الانتخابـات وتحديد الفائـز وفقـا لنظـام الأغلبيـــة المطلقة ، التـى اتبعـت فـى الـدور الأول .،

---

(١) Claude Leclerq, op.cit., p. 129.
Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.
وقد أبان هوريو عن المقصـود بالأغلبيـــة المطلقة بانها :
"La moitie plus un des suffrages exprimes" op.cit., p. 302.
Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114.
وأنظر أيضـا :

وإلا كان احتمال الاعادة مرات أخرى قائما ووارداً ، بل يكفى لتحديد الفائز حصوله على الأغلبية النسبية . فمن يحصل من المرشحين على أعلى نسبة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة يعتبر فائزا (١) .

فعلى سبيل المثال لو كان هناك ثلاثة مرشحين وحصل المرشح الأول على ٣٠٠٠ صوت وحصل المرشح الثانى على ١٥٠٠ وحصل المرشح الثالث على ١٠٠٠ صوت ، فإن المرشح الأول هو الذى يعتبر فائزا من الدور الأول ، لأنه يكون قد حصل على أكثر من نصف عدد الأصوات التى اعطيت صحيحة أى على الأغلبية المطلقة . فهذا المرشح قد حصل على مجموع من الأصوات يفوق فى مجموعه ما حصل عليه بقية المرشحين مجتمعين .على أنه إذا لم يحصل أحد من المرشحين الثلاثة على الأغلبية المطلقة من الأصوات ، بأن المرشح الأول على ٢٥٠٠ ، وحصل المرشح الثانى على ٢٠٠٠ صوت ، وحصل المرشح الثالث على ١٠٠٠ صوت ، اعيدت الانتخابات بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر نسبة من الأصوات أى بين الأول والثانى . وفى هذه الحالة يكفى لاعلان فوز المرشح فى الانتخاب ، حصوله على الأغلبية النسبية أى على أكبر عدد من الأصوات .

ونشير الأستاذ ديفيرجيه إلى أنه قد يحدث أن يكون الانتخاب على أكثر من دورين أى على ثلاثة أدوار ، إذ قد يتطلب قانون الإنتخاب لفوز المرشح حصوله على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فى الدور الأول والدور الثانى . فإذا لم يحصل المرشح على هذه النسبة اعيدت الانتخابات للمرة الثالثة ، وفى هذه الحالة يكتفى بحصول المرشح الفائز على الأغلبية النسبية (٢) .

---

(١) Georges VEDEL, op.cit., p. 148.
Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

(٢) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114.

على هذا النحو يمكن القول - كقاعدة عامة - ان نظام الانتخاب الفردى على دورين يتطلب حصول المرشح ، حتى يعد فائزا ، على الأغلبية المطلقة فى الدول الأول أو حصوله على الأغلبية النسبية فى دور الاعادة (١) .

الانتخاب الفردى على دورين ونظام تعدد الأحزاب السياسية :

إذا كان نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد قد أدى إلى نظام الحزبين الكبيرين ، فإن نظام الإنتخاب الفردى على دورين يؤدى إلى سيادة نظام التعددية الحزبية Multi partisme (٢) . .

ويأخذ تعدد الأحزاب الذى يأتى ثمرة الانتخاب الفردى على دورين أحد شكلين : فإما أن يظهر فى شكل تعدد معتدل حيث تتكتل الأحزاب وتتحالف كما حدث فى عهد الجمهورية الثالثة وفى عهد الجمهورية الخامسة الفرنسية منذ عام ١٩٦٢ حيث وجدت محاولات للتكتل فى جبهتين الأولى يمينية والأخرى يسارية . واما أن يظهر فى شكل تعدد كامل وتام حيث ترفض هذه الأحزاب التكتل والتحالف وتعمل كل منها فى استقلال عن الأخرى (٣) .

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., p. 61.
Jacques CADART, op.cit., p. 227.

(٢) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114;
Jacques CADART, op.cit., p. 232.
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ،المرجع السابق ، ص ١٣٨ .

(٣) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ،المرجع السابق ص ١٠٥ ، ومؤلفها : النظم السياسية فى العالم المعاصر ، الجزء الأول ، ١٩٨٢ ،ص ٢٢٧ .

على هذا النحو يمكن القول بأن نظام الانتخاب الفردى على دورين يكون أكثر حيادا من نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد . ذلك أنه يتعايش بسهولة ويسر مع وجود الأحزاب المختلفة . فهو يسمح بالتعدد غير المنتظم للأحزاب ، كما يسمح بتعدد الأحزاب وتجمعها فى قطبين كبيرين ، وهو ما قد يؤدى فى كثير من الحالات إلى مولد نظام الحزبين . على أى حال ، فإنه يترتب على التعدد الحزبى ، الذى هو ثمرة نظام الإنتخاب الفردى على دورين ، تكوين أغلبيات واضحة وبسيطة يتم تشكيلها من الأحزاب المختلفة (١) .

على أنه إذا كانت النتيجة المعتادة والمتواترة لنظام الإنتخاب الفردى على دورين هى تعدد الأحزاب السياسية ، فإن هذه النتيجة ليست بالنتيجة الحتمية . إذ قد يؤدى هذا النظام إلى نظام الحزبين السياسيين أو نظام شبيه بنظام الحزبين un quasi binartisme وهو ما حدث فى بلجيكا ابان القرن التاسع عشر (٢) .

من التصويت غير المجدى فى الدور الأول إلى التصويت المجدى فى الدور الثانى :

إذا كانت قاعدة التصويت المجدى هى القاعدة النفسية التى تحكم هيئة الناخبين فى نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد ،فإن هذه القاعدة لا تحكم هيئة الناخبين فى نظام الإنتخاب الفردى على دورين إلا فى الدور الثانى . فهذا النظام يعطى الناخب حرية كبيرة فى شأن الاختيار فى الدور الأول . والناخب يقبل على التصويت واحتمال الاعادة شبه مؤكد فى ذهنه ازاء تعدد المرشحين وكثرتهم ووجوب حصول المرشح على الأغلبية المطلقة للفوز فى الدور الأول.

---

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ - ١٠٥ .

(٢) Jacques CADART, op.cit., p. 233.

ولذلك لا تلعب قاعدة التصويت المجدى دورها فى سلوكيات الناخبين ، فتكون أصواتهم شبه مشتتة نتيجة توزيعها على مرشحى الأحزاب الكثيرة .

أما فى الدور الثانى ، فحيث ويقل عدد المرشحين ويقل تبعا لذلك عدد الأحزاب المشتركة فى الانتخابات ، فإن قاعدة التصويت المجدى ستلعب دورا فى سلوكيات الناخبين . تلك القاعدة التى تجعل الناخب حريصا على استبعاد المرشح السيئ ، فلا يصوت ومن ثم إلا للمرشح القوى الذى تزداد فرص نجاحه حتى ولو لم يكن ينال اعجابه. فهذا النظام - كما يقول الفقه - يعطى الناخبين فرصة الاختيار بين عدد كبير من المرشحين فى الدول الأول ، بينما يؤدى إلى الاستبعاد فى الدور الثانى (١) . انهم ، اعنى الناخبين، سيعملون على استبعاد المرشحين الأقل شعبية والأقل احتمالا للفوز بمقاعد النيابة فى دور الاعادة .

ظاهرة تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية ، ظاهرة عامة فى نظام الإنتخاب بالأغلبية على دور واحد أو على دورين :

ان هذه الظاهرة نتيجة ملازمة لنظام الإنتخاب الفردى سواء على دور واحد أو على دورين . فالأغلبية فى النظامين تكون مكبرة ومبالغا فيها ، وهى بهذا الشكل يكون لها نفس الأهمية ونفس الطبيعة فى كلا النظامين la meme importance et la meme nature.

(١) Au premier tour on choisit, au deuxieme tour on elim'ne. Jacques CADART, op.cit., p. 232.

ويشير الفقه الفرنسى إلى أنه من الصعب فى ظل نظام الانتخاب الفردى على دورين - السائد فى فرنسا - صياغة قوانين رياضية كقانون التكعيب ، الذى سبق الحديث عنه فى النظام البريطانى ، بسبب التعقيدات التى تترتب على تعدد الأحزاب والأوضاع المحلية والشخصية .

ولذلك يستطرد هذا الفقه قائلا : أن الانتخابات التشريعية الخمس التى أجريت فى عهد الجمهورية الخامسة - رغم اختلاف كل منها - قد كشفت عن وجود هذه الظاهرة . فكان هناك تكبير لتمثيل الأغلبية وفى نفس الوقت تقليل لتمثيل الأقلية وذلك على نحو ملحوظ وواضح (١) .

المطلب الثانى
النموذج الفرنسى كمثال لنظام الانتخاب الفردى على دورين

يشهدنا النظام الدستورى الفرنسى على اتباع فرنسا طوال حياتها الدستورية لنظام الإنتخاب الفردى على دورين ، وذلك إذا ما استثنينا فترات انقطاع قصيرة من عام ١٩١٩ - وعام ١٩٢٤ ، ومن عام ١٩٤٥ - وعام ١٩٥٦ .

حقيقة ظهر فى المناخ السياسى الفرنسى - ابان وضع دستور الجمهورية الخامسة - عدة اتجاهات كانت ترمى إلى العدول عن نظام الإنتخاب الفردى على دورين واتباع نظام الانتخاب الفردى على دور واحد أو نظام التمثيل النسبى ، إلا أن هذه الخلافات ما لبثت أن

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 234.
وانظر أيضا :الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ و١٠٦ .

توارت ازاء اصرار الجنرال ديجول وبعض القادة السياسيين على الاحتفاظ بنظام الانتخاب الفردى على دورين والابقاء عليه .

اختلاف الأحزاب السياسية حول الأسلوب الأمثل للإنتخاب فى دستور الجمهورية الخامسة :

ظهرت اتجاهات مختلفة ابان وضع دستور الجمهورية الخامسة بشأن النظام الواجب اتباعه من بين الأنظمة المختلفة للإنتخاب ، وانقسمت الآراء بين مفضل لنظام الانتخاب الفردى على دور واحد أو دورين ، وبين مفضل لنظام الانتخاب على أساس القوائم (١) .

فقد كان الأستاذ ميشيل ديبريه من أنصار الانتخاب الفردى على دور واحد ،وكان من المفضلين تطبيقه على النحو السائد فى بريطانيا . وقد أشار الأستاذ ديبريه فى تمسكه بتطبيق هذا النظام إلى أنه يضمن وجود أغلبية متماسكة ، وبالتالى يحقق نوعا من الإستقرار الوزارى . على النحو الذى يتسم به النظام فى بريطانيا. وقد شايع الأستاذ ديبريه ، فى تمسكه بهذا النظام - الاتحاد الجديد من أجل الجمهورية (U.N.R.)

أما الأحزاب الأخرى فقد وقفت من هذا النظام - الإنتخاب الفردى على دور واحد - موقفا عدائيا . فالشيوعيون كانوا - وما زالوا حتى الآن - من أنصار نظام الإنتخاب على أساس التمثيل النسبى . ولم تكن الحركة الشعبية للجمهورية (M.R.P.) أقل من الشيوعيين تمسكا بنظام التمثيل النسبى ، بل كانت أكثر ترحيبا وانتصارا له . أما الاشتراكيون (S.F.I.O) والراديكاليون فقد كانوا من أشد المتمسكين بنظام الإنتخاب الفردى على دورين والاحتفاظ به . وذلك تأسيسا على ما حققه هذا النظام ،وخاصة فى نظر الراديكاليين ، من نجاح لهم فى عهد الجمهورية الثالثة . أما المعتدلون

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(Les moderes) فكان يستوى عندهم الأخذ بنظام الانتخاب الفردى على دورين أو نظام التمثيل النسبى .

سيادة نظام الإ نتخاب الفردى على دورين :

على أن ما أرادته الأحزاب السياسية شئ وما أراده الجنرال ديجول شئ آخر . فقد حسم أمر هذا الخلاف لصالح نظام الانتخاب الفردى القائم على الأ غلبية على دورين وذلك تأسيسا على أمرين :

الأول : لكى يبين استقلاليته عن الأ حزاب السياسية .

الثانى : اعتياد الشعب الفرنسى على هذا النظام من الانتخاب، الأمر الذى لا يستدعى ابداله بنظام انتخابى آخر .لم يألفه الفرنسيون بعد (١) .

نطاق تطبيق نظام الإنتخاب الفردى على دورين فى المجال التشريعى :

بجوار انتخاب شخص رئيس الدولة فى فرنسا ، يجد نظام الإنتخاب الفردى على دورين مجال تطبيقه فى النطاق التشريعى بالنسبة لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية ، ويطبق جزئيا فيما يتعلق بإختيار أعضاء مجلس الشيوخ . إذ يتم انتخاب أعضاء هذا المجلس الأخير على أساس مختلط ، فيجرى الاختيار على أساس الانتخاب الفردى على دورين بالنسبة لأعضاء المحافظات التى خص القانون كلا منها بأربعة شيوخ فأقل ، وكذلك المقاطعات الفرنسية فيما وراء البحار ، ويجرى الانتخاب على أساس القوائم المغلقة المقرون بالتمثيل النسبى ، تبعا لقانون أكبر المتوسطات ، بالنسبة للمحافظات التى خصها القانون بخمسة شيوخ فأكثر .

---

(١) Charles DEBBASCH-J. BOURDON-J.M. PONTIER-J.C. RICCI: La Ve. Republique, p. 218.

وعلى هذا النحو ، فإن مجال تطبيق نظام الإنتخاب الفردى على دورين فى النطاق التشريعى ينحصر فى أعضاء الجمعية الوطنية وفى جزء من أعضاء مجلس الشيوخ بالنسبة لأعضاء المحافظات التى خصها القانون بأربعة شيوخ فاقل (١) .

تنظيم المشرع الفرنسى لنظام الانتخاب الفردى على دورين (٢) :

الدور الأول : شرط حصول المرشخ على نسبة الأغلبية المطلقة فضلا عن حصوله على نسبة لا تقل عن ٢٥٪ من أصوات الناخبين فى الدائرة :

ان المشرع الفرنسى قد تطلب ، حتى يعتبر المرشح فائزا بالنسبة لإنتخابات الجمعية الوطنية وبعض أعضاء مجلس الشيوخ فى الدور الأول ، حصوله على الأغلبية المطلقة للأصوات التى اعطيت صحيحة، فضلا عن حصوله على ربع أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة (٣) . ومن ثم فإن المرشح لا يعتبر فائزا ما لم يحصل على هذه النسبة الأخيرة ولو كان حاصلا على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات . وهو ما نصت عليه المادة ١٢٦ من قانون الإنتخاب لعام

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 1023.

(٢) Debbassh-J. Bourdon-J.M.Pontier-J.C. Ricci : op.cit., p. 218.
Andre et Francine Demichel: Droit electoral, 1973, p. 164 et suiv.; Pierre Pierre, op.cit., p. 60.
Andre Hauriou, op.cit., p. 1017.

(٣) Bernard Chantebout, op.cit., p. 611;
Andre Hauriou, op.cit., p. 1017
Georges Burdeau, op.cit., p. 498;
Demichel, op.cit., p. 164.

١٩٦٦ بقولها : " على أنه لا يمكن انتخاب مرشح من الدور الأول إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة من عدد الأصوات التى تم الأدلاء بها وربع عدد الناخبين المقيدين على الأ قل " .

على هذا النحو يلزم لاعتبار المرشح فائزا فى الدور الأول وفقا لقانون الانتخاب الفرنسى أن يكون حاصلا على نسبة الأغلبية المطلقة ، أى على عدد من الأصوات يفوق فى مجموعه ما حصل عليه بقيمة المرشحين مجتمعين ، وأن يكون عدد الأصوات التى حصل عليها ممثلة على الأقل لربع أصوات الناخبين المقيدة اسماءهم بجدول الا نتخاب بالدائرة .

الدور الثانى : الاكتفاء بالأغلبية النسبية :

يطلق الفقه الفرنسى على دور الإعادة بشأن المرشحين اىذين لم يحصلوا على نسبة الأغلبية المطلقة فى الدور الأول (١) Ballotage ، وفى دور الإعادة يكتفى بحصول المرشح على الأكثرية النسبية La majorite relative . فيعد فائزا المرشح الذى يحصل على أكبر عدد من الأصوات التى اعطيت صحيحة أيا كان رقمه (٢) .

على أنه فى حالة تساوى المرشحين فى دور الإعادة ، فإن أكبر المرشحين سنا le plus age هو الذى يعد فائزا . وهذه القاعدة تعتبر كما يقول دى ميشيل من القواعد الانتخابية التقليدية والراسخة فى القانون الفرنسى (١) .

---

(١) Maurice Duverger, op.cit., p. 114.
Andre Hauricu, op.cit., p. 302.

ادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ٤٢٧ .

(٢) Bernard Chantebout, op.cit., p. 611.
Andre Hauriou, op.cit., p. 302 et 1017.

(٣) Art. L. 193 du Code. Electroal. Andre et Francine Demichel, op.cit., p.165;
Andre Hauriou, op.cit . p 1017.

ويشيـر الأستــاذ جاك كادار إلى أنه يندر من الناحيـة العمليـة أن يحصل المرشحون فـى الدور الأول على نسبـة الأغلبيــة المطلقة ، بينمـا يحصلون على هذه النسبــة فى دور الإعـادة أى فـى الدور الثانــى. ويـرد هذه النتيجـة غير الطبيعيــة إلى أمرين :

الأول : قلـة عدد المرشحين فـى الدور الثانــى ، أى فـى دور الإعـادة

الثانـى : يرجع إلى الحالـة النفسيــة (السيكولوجيــة) للناخبيــن التـى تجعلهم يصوبـون أصواتهم نحو المرشحين الأكثــر جدية ، والأكثــر احتمالا للنجــاح (١) ، وذلك إعمالا لقاعـدة التصويـت المجدى سالفــة الذكـر .

ان الإنتخـاب الفـردى على دورين يعطى للناخبيــن كما قلنـا فرصـة الاختيــار بيـن عدد كبيــر من المرشحين فـى الدول الأول ، ويـؤدى بهـم إلى استبعــاد المرشحيـن الأقـل شعبيـة Les moins avantages من دور الاعـادة (٢) حيث يكون لقاعـدة التصويـت المجدى أثـر جد نشـط فـى هذا الدور .

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 228.
حيث يقول :
" Les psychologie des electeurs, que concentreant leurs suffrages sur les condidats les plus serieux".

(٢) Jacques CADART, op.cit., p. 228.

وهنا يثور التساؤل عن الكيفيه التى نوصل بها المشرع الفرنسى فى قانون الإنتخاب إلى التقليل من عدد المرشحين فى الدور الثانى ، أى فى دور الإعادة .

القيود التى وضعها المشرع الفرنسى للحد من عدد المرشحين فى الدور الثانى :

ان المشرع الفرنسى قد وضع قيدين للوصول إلى هذه النتيجة :

أولهما : هو منع قبول ترشيحات جديدة فى الدور الثانى . إذ يشترط فى المرشح فى دور الاعادة أن يكون قد اشترك فى الدور الأول للمعركة الانتخابية (١) .

Nul ne peut etre candidat au second tour s'il ne l'a deja ete au premier.

فلا يسمح لمرشح أن يشترك فى دور الاعادة ما لم يكن مرشحا فى الدور الأول . وهذا الحظر استحدثه المشرع الفرنسى فى عهد الجمهورية الخامسة ، ولم يكن موجودا فى عهد الجمهورية الثالثة حيث كان من الجائز تقديم ترشيحات جديدة ابتداء من الدور الثانى (٢) .

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., p. 61.
Bernard CHANTEBOUT, op.cit., p. 611.
Jacques CADART, op.cit., p. 228.

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 1017;
Charles DEBBASCH et des autres, La Ve. Republique, p. 222.
Demichel, op.cit., pp. 164-165.

Jacques CADART, op.cit., p. 228.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 498

وتشير الدكتورة سعاد الشرقاوى إلى أنه كان من شان قبول ترشيحات جديدة فى عهد الجمهورية الثالثة احداث اضطرابات فى نتائج الانتخابات بمعنى أن الدور الأول لم يكن له تاثير حاسم على النتائج النهائية وهو ما أدى إلى تقليل أهمية الدور الأول . المرجع السابق ، ص ٩٠ .

ثانيهما : اشتراط حصول المرشحين فى الدول الأول على نسبة ١٢٫٥٪ كحد أدنى من أصوات الناخبين المقيدين فى جداول الإنتخاب (١) . ويترتب على هذا القيد استبعاد المرشحين الذين لم يحصلوا على هذه النسبة بطريقة تلقائية فلا يحق لهم التقدم للدور الثانى (٢) .

ويشير الفقه إلى أن هذا القيد يراد به ابعاد الأحزاب الصغيرة من دخول الدور الثانى ،.كما يهدف إلى جعل الترشيحات فى دور الاعادة مقصورة على مرشحين أقوياء من أحزاب الأغلبية . ومن ثم فإن نظام الانتخاب على دورين يشجع الأحزاب الكبيرة ويعمل على تجميع الأحزاب وائتلافها بطريقة تضمن لها الفوز بمقاعد المجلس (٣) .

---

(١) وقد تقررت هذه النسبة بالقانون الصادر فى ٩ يوليو ١٩٧٦ والمعدل للمادة ١٦٢ من قانون الانتخاب الصادر عام ١٩٦٦ . فقبل عام ١٩٦٧ كانت النسبة المتطلبة للإعادة هى ٥ ٪ من الأصوات ، وبعد عام ١٩٦٧ تطلب القانون ضرورة حصول المرشح على ١٠ ٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالجداول . ولما صدر القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل للقانون الانتخابى الصادر فى عام ١٩٦٦ رفع النسبة إلى ١٢٫٥٪ من مجموع عدد الناخبين المقيدين بالجداول كما سبق القول . انظر :

Charles DEBBASCH et des autres, .op.cit., p. 222;
Bernard CHANTEBEAU, op.cit., p. 612.
Jacques CADART, op.cit., p. 228.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 489.

الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٩١ .

(٢) على أنه فى الحالات التى لا يحصل فيها سوى عضو واحد على نسبة ١٢٫٥٪ فإن الإعادة تجرى بينه وبين العضو الذى يليه والحاصل على أكبر عدد من الأصوات فى الدور الأول ، فإذا لم يحصل أحد على هذه النسبة فى الدور الأول ، فإن الاعادة تجرى بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات فى الدور الأول

Charles Debbasch op.cit., p. 222.

(٣) Georges BURDEAU, op.cit., p. 489.

والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٩١ - ٩٢ .

على أى حال ، فإن نظام الإنتخاب الفردى على دورين هو النظام الذى ألفه الناخبون الفرنسيون ويشعرون نحوه بإرتياح. رغم محاولات البعض فى عام ١٩٦٥ المطالبة بتطبيق نظام الانتخاب الفردى على دور واحد كما هو معمول به فى انجلترا (١) .

(١) ويشير الأستاذ اندريه هوريو إلى أن السيد روجيه فراى قد اعتقد بأن انتخاب الجمعية الوطنية الذى أجرى فى مارس ١٩٦٧ كان يمكن أن يتم على أساس الانتخاب الفردى على دور واحد بالشكل الذى يتم به الانتخاب فى انجلترا ، وذلك بهدف توجيه الجمعية الوطنية - من حيث تشكيلها - نحو الثنائية الحزبية بحيث يصبح اتحاد الجمهورية الجديدة U.N.R المندمج بالإتحاد الديمقراطى للعمال U.D.T هو أحد القطبين ، ويكون الحزب الشيوعى مشكلا للقطب الأخر .
La Monde No 2 Mars 1965, cite par: Andre HAURIOU, op.cit., p. 1017.

الفصل الثانى
نظام الانتخاب بالقائمة

"Le Systieme de Scrutin de Liste"

مضمون نظام الانتخاب بالقائمة :

يقتضى نظام الانتخاب بالقائمة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة واسعة النطاق . ويقوم الناخبون ، فى كل دائرة ، بإنتخاب عدد معين من النواب - وهو العدد الذى تحدده قوانين الإنتخاب - لا نائب واحد كما هو الحال فى نظام الإنتخاب الفردى . ويسمى هذا النظام بنظام الإنتخاب بالقائمة ، لأن كل ناخب يكون عليه أن يقدم قائمة بأسماء العدد المطلوب انتخابه من المرشحين . كما يسمى هذا النظام أيضا بنظام الإنتخاب المتعدد الأعضاء Scrutin Plurinominal نظرا لتعدد المرشحين المطلوب انتخابهم (١) .

ومناط التمييز بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة لا يكمن ، فقط ، فى عدد الأعضاء المطلوب تمثيلهم فى الدائرة (حيث يكون أمر الاختيار مقصورا فى نظام الانتخاب الفردى على نائب واحد ، ويكون الاختيار فى نظام الانتخاب بالقائمة شاملا لعدد من الأعضاء) ، بل يكمن ، أيضا ، فى مدى النطاق المحدد للدائرة a la dimension de cette cirsonscription حيث يوجب نظام الانتخاب الفردى تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 301.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 152.
Georges VEDEL, op.cit., p. 148.
وانظر أيضا : الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ١٩٤٢ ص ٢٩٠ ، والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨١ ، الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ ، الدكتور محمد عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ .

صغيرة ومتساوية ، بينما يملى نظام الانتخاب بالقائمة تقسيم الدولة إلى دوائر كبيرة (كالمحافظات) (١) .

ويؤدى تبنى نظام الإنتخاب بالقوائم إلى التقليل ، بطبيعة الحال ، من عدد الدوائر . فلا يتطابق عددها مع عدد النواب ، وذلك على عكس نظام الإنتخاب الفردى الذى يتماثل ديه عدد الدوائر مع عدد النواب المطلوب تمثيلهم ما دام أن هذا النظام تقوم على تمثيل كل دائرة بنائب واحد لا أكثر .

ويثير موضوع الانتخاب بالقائمة عدة تساؤلات يتعلق بعضها بمدى الحرية التى يعطيها النظام الدشتورى للناخب ازاء هذه القوائم، ويتعلق بعضها الآخر بمدى موقف النظام الدستورى والسياسى من مسألة التمثيل العادل لجميع الاتجاهات السياسية فى الدولة ، أى بمدى موقفه من نظام الأ غلبية ونظام التمثيل النسبى .

وإذا كان نظام الإنتخاب القائم على أساس الأغلبية يتسم بالوضوح والبساطة ، فإن نظام التمثيل النسبى يتسم بالتعقيد من حيث توزيع المقاعد النيابية بصفة عامة ، وما يثيره موضوع توزيع البقايا منها على الأحزاب المتباينة من صعوبات جعلت بعض الدول تعزف عن تبنى هذا النظام ، مفضلة نظام الانتخاب بالأغلبية

ولدراسة هذه الموضوعات سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

المبحث الأول : فى تقسيم القوائم تبعا لمدى الحرية التى يتمتع بها الناخب .

---

(١) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115:
Pierre PACTET, op.cit., p. 58.

المبحث الثانى : فى تقسيم القوائم تبعا لنظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى .

المبحث الأول
تقسيم القوائم الإنتخابية تبعا لمدى الحرية التى يتمتع بها الناخب

يثير موضوع الإنتخاب بالقائمة عدة مسائل تتعلق جميعا بمدى الحرية التى يعطيها النظام الدستورى للناخب ازاء هذه القوائم .

فمن ناحية أولى ، يثير موضوع نظام الإنتخاب بالقائمة التساؤل عما إذا كان الناخب ملزما بإختيار احدى القوائم التى تقدمها الأحزاب بكامل مرشيحها وكما هى ، أم أنه يملك حرية استبعاد أو شطب اسم أو أكثر من الأسماء الواردة فى القائمة التى يختارها .

ومن ناحية ثانية ، يثار التساؤل ، فى حالة الزام الناخب بالتصويت لإحدى القوائم بجميع اسمائها ، عما إذا كان له امكانية التعديل فى ترتيب الأسماء التى تتضمنها القائمة التى يختارها ، أم أنه يكون ملزما بذات الترتيب الذى أعده الحزب للأسماء المدرجة فيها .

ومن ناحية ثالثة ، فإنه يثار التساؤل ، فى حالة اعطاء الناخب الحرية فى تعديل الأسماء الواردة فى القوائم ، عما إذا كان له الحق فى وضع قائمة من عنده يمزج فيها بين الأسماء الواردة فى القوائم المختلفة ، أى وضع قائمة يشكلها حسب هواه من بين القوائم المقدمة وهو ما يطلق عليه اصطلاح Panachage (١) .

(١) انظر فى عرض هذه التساؤلات :
Andrd HAURIOU, op.cit., pp. 301, 302.

ويرى الأستــاذ اندريه هوريو أن الاجابة على هذه التســاؤلات ووضع الحلول لها يتوقف على رغبة النظـام الدستــورى إما فـى تفضيــل حرية الاختيــار لدى الناخب فـى اختيــار النواب ، وإما فـى الحفـاظ على تماسك الأحزاب la cohesion des partis politiques و(١) ، وهو ما يعبـر عنه البعض من الفقـه المصرى " بأن حرية الناخب فـى هذه الأمـور ستكـون دائمـا على حساب الأحزاب السياسيــة التــى تقـوم بإعـداد القوائـم على أساس من التنسيـق بيـن الدوائر المختلفـة، وتحقيقـا لتماسـك الحزبيـة واحكاما لنظامـه " (٢)

على أى حال ، فقـد ميز الفقـه الدستـورى بيـن صورتيـن أساسيتيــن للقوائـم ، وذلك تبعـا لمدى الحرية التــى تخولها الأنظمـة السياسيـــة للناخـب : الأولــى تسمــى بالقوائــم المغلقـة أو الجامـدة ، والثانيـــة تسمـى بالقوائــم مع المزج .

ولدراسـة هذين النوعيـن من القوائـم ، سوف نقسـم هذا المبحث إلى المطلبيــن التاليــيــن :

المطلـب الأول : فـى نظـام القوائـم المغلقـة .

المطلب الثانــى : فـى نظـام القوائـم مع المزج .

=والدكتـور ثروت بـدوى : النظـم السياسيـــة ، المرجع السابـق ، ص ٢٣٣ والدكتـورة سعـاد الشرقـاوى والدكتـور عبد اللـه ناصف ، المرجع السابـق ، ص ٨٤ .

(١) Andre HOURIOU, op.cit., pp. 301 et 302.

(٢) الدكتـور ثروت بـدوى ، المرجع السابـق ، ص ٢٣٣ .

المطلب الأول
القوائــم المغلقــة
Scrutin de Liste Bloquee

يعنـى نظـام القوائـم المغلقـة أن يقـوم الناخـب بإختيــار احدى القوائـم الإنتخابيــة المقدمة بكاملهـا (١) on doit voter pour la liste entiere ، وبجميـع الأسمـاء الـواردة فيهـا ، وذلك دون امكانيـة اجراء أى تعديل عليها . ففـى هذا النظـام يتوجب على الناخب أن يصوت لإحد القوائـم المتزاحمة دون المساس بمضمونهـا (٢) .

وعليـه ، فنظـام القوائـم المغلقـة ، وان أعطى الناخب حرية الاختيـار بيـن القوائـم المقدمة يسلبـه حرية التعديـل فيهـا ، فلا يستطيـع الناخب أن يجرى أى تعديل عليها حذفا أو اضافـة ، كما يسلبـه أيضـا حرية اعادة ترتيـب الأسمـاء الـواردة فـى هذه القوائـم ، فيكون مقيدا بالترتيــب الذى تجريه الأحزاب صاحبـة القوائـم (٣) .

ان هذا النـوع من القوائـم ، كما يقول الأستــاذ جورج بـوردو ، يشل أو يلغـى كليـة حرية الاختيــار Paralyse la liberte de choix لدى الناخب ويجعلـه حبيـس اطار قائمـة الحزب الذى يفضلـه (٤) .

---

(١) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 301.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 153.
Georges VEDEL, op.cit., p. 149.
وانظر أيضـا : الدكتـور ادمون ربـاط ، المرجع السـابـق ، جـ ٢ ، ص ٤٢٩ ، الدكتـور محسـن خديل : النظـم السياسيــة والدستـور اللبنانــى ، المرجع السابـق ، ص ٧٢٠ .

(٣) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.

(٤) Georges BURDEAU, op.cit., p. 153.

ويترتب على قيام الناخب ، في هذا النظام بالتصويت لقائمة حزب معين ، بكل ما تتضمنها من أسماء دون امكانية الحذف أو الاضافة نتيجة هامة مؤداها أن حصول هذه القائمة على عدد معين من الأصوات يعني في ذات الوقت أن كل مرشح في القائمة يعتبر كأنه قد حصل على ذات العدد من الأصوات التي حصل عليها كل مرشح من زملائه في القائمة (١) .

نظام القوائم المغلقة في التطبيق :

وقد طبق نظام القوائم المغلقة في فرنسا في عهد الجمهورية الرابعة بالنسبة لإنتخابات ١٩٤٥ وانتخابات ١٩٤٦ وذلك بشأن اختيار أعضاء الجمعيات التأسيسية (٢) . كما يتبع هذا النظام حاليا بشأن اختيار بعض أعضاء مجلس الشيوخ ، وهو المجلس الأعلى، مع تطبيق قاعدة أكبر المتوسطات (٣) ، والتي سيأتي شرحها ، بالنسبة للمحافظات التي يتم تمثيلها بأكثر من خمسة شيوخ (٤) .

كما ساد هذا النظام أيضا في تركيا وذلك في الانتخابات التي اجريت في الفترة ما بين عام ١٩٥٠ وعام ١٩٦٠ وذلك بعد وصول الحزب الديمقراطي إلى الحكم وفوزه على الحزب الجمهوري (٥) .

---

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.

(٢) انظر في نظام القوائم مع التفصيل

Georges VEDEL, op.cit., p. 149; Georges BURDEAU, op.ct., p. 153 et suiv.; Pierre PACTET, op.cit., p. 66.
Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.

والدكتور ادمون رباط ،المرجع السابق ، ص ٤٣٥

(٣) Charles DEBBASCH, op.cit., p. 228.

(٤) أما بالنسبة للمقاطعات التي يتم تمثيلها بعدد يقل عن خمسة شيوخ ، فإن الانتخاب يتم عن طريق الأغلبية المطلقة على دورين

انظر : Andre HOURIOU, op.cit., p. 1023.

(٥) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

وادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ١٣٥

كما تم الأخذ بنظام الإنتخاب بالقائمة المغلقة فى مصر كما سنرى فى الباب الثانى - بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ . حيث أوجبت المادة الخامسة مكرر : " .. وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل .. وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة .... " (١) .

القوائم المغلقة مع التفضيل : (٢)

يشير الفقه الفرنسى إلى صورة أخرى لنظام القوائم المغلقة ،يتم فيها التصويت بالأفضلية Vote preferentiel , ومؤداه أن للناخب أن يختار قائمة واحدة مع حريته فى اعادة ترتيب الأسماء الواردة بها .

وعليه فإذا كان الناخب ، فى ظل هذا النظام ، مقيدا بجميع الأسماء الواردة فى القوائم التى تقدمها الأحزاب دون امكانية الإضافة إليها أو الحذف منها ،فإنه يستطيع ، مع ذلك ، أن يقوم بإعادة ترتيب الأسماء فى القائمة التى يقع عليها اختياره . وهكذا يكون للأحزاب حق اختيار مرشحيها وتدوينها فى قوائمها ،ويكون للناخبين حق اجراء تعديل فى الترتيب بين الأسماء الواردة فيها . وعلى ذلك

(١) وكان نظام القوائم المغلقة قد تم تطبيقه فى أول الأمر بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الشورى بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ ، ثم بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية فى المجالس المحلية اعمالاً لحكم المادة ٧٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

(٢) انظر فى نظام القوائم مع التفضيل :

Georges VEDEL, op.cit., p. 149; Georges BURDEAU, op.cit., p. 153 et suiv.; Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٨ .

فإن هذا الشكل من القوائم يكون قد ترك للناخب قدرا من الحرية فى ترتيب الأسماء ، وان ظلت حريته حبيسة الأسماء التى تضمنتها القائمة .

ويرى الأستاذ جورج بوردو أن نظام القائمة مع التفضيل لا يكون له معنى أو جدوى إذ كان الانتخاب يجرى وفقا لنظام القائمة على أساس الأغلبية majoritaire ، إذ يؤدى هذا النظام إلى فوز جميع الأعضاء المدرجين بالقائمة . ولا يكون للدور التفضيلى الذى يجريه الناخب أى جدوى أو محل إلا إذا اجرى الانتخاب على اساس التمثيل النسبى Representation proportionnelle (١) .

على أى حال ،فإن تبنى النظام السياسى لدولة ما لنظام الإنتخاب بالقائمة المغلقة - بصورتيه - يدل فى حقيقة الأمر على رغبة النظام فى التماسك الحزبى والحفاظ على اللون السياسى الذى تبناه كل حزب واستقلالية كل منهم ببرامجه وأهدافه (٢) .

---

(١) Georges, BURDEAU, op.cit., p. 154.

(٢) وانظر فى نظام القوائم المغلقة : الدكتور مصطفى عفيفى : نظامنا الانتخابى فى الميزان ، ١٩٨٥ ، ص ٤٠ .

المطلب الثانــى
نظـام القوائــم مع المـزج
Liste non ploquee ou panachage

يعنـى نظـام القوائـم مع المـزج عدم تقييـد الناخب بقائمـة انتخابيــة واحدة (أى باسمـاء من ادرج فيهـا) ، بل يكون لـه حرية تقديـم قائمـة من عنـده باسمـاء المرشحين الذين يختارهـم من مجموعة القوائـم المقدمة (١) . وبمعنـى آخر يكون لـه الحق فـى تكويـن قائمـة خاصـة (٢) . En fait de composer soi meme sa propre liste يمزج فيهـا بيـن أسماء من يختارهـم من المرشحيـن من جميـع القوائـم . وعلـى هذا النحـو يمكن القـول بـأن نظـام القوائـم مع المـزج لا يجعل الناخب حبيس قائمـة معينـة بل يتـرك لـه حرية اعداد قائمـة خاصة يضمنهـا من يشـاء من الأسمـاء الـواردة فـى القوائـم المتزاحمـة (٣) ، وذلك حسـب ميولـه وتبعـا لمدى الثقـة التـى يوليهـا لكل اسم من المرشحيـن فـى القوائـم المتنافســة . ان هذا النـوع من القوائـم يمنـح الناخب القـدرة على التنويـع فـى القائمـة التـى يمنحها ثقتــه إلى الحد الذى يجعل لـه من بيـن القوائـم المتزاحمـة فـى المعركـة الإنتخابيــة قائمـة خاصـة بـه .

وتـزداد حرية الناخب فـى نظـام القوائـم مع المـزج ويعلـو شأنهـا إذا أعطى الناخب حرية التفضيــل ، أى حرية ترتيـب أسمـاء المرشحيـن بحيث تتقيــد اللجان الا نتخابيـــة بالترتيـــب الذى يقدمـه الناخب .

---

(١) Georges VEDEL, op.cit., p. 149.
Andre HAURIOU, op.ic., p. 301.
Georges HAURIOU, op.cit., p. 154.
والدكتـور محسن خليل : النظـم السياسيــة والدستـور اللبنانــى ، المرجع السابـق ، ص ٧٢٠ .

(٢) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

(٣) Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.
والدكتـور محسن خليل ، المرجع السابـق ، ص ٧٢٠ .

وهذه الحرية التى يتمتع بها الناخب فى نظام الإنتخاب بالقائمة مع المزج قد أدت بالبعض إلى وصف هذا النظام بأنه " نظام فردى للإنتخاب وليس قوائمى فى حقيقة أمره ، وان اندرج عند تطبيقه فى نطاق الإنتخاب التعددى والمنطوى على معنى قيام الناخب بإختيار أكثر من مرشح واحد لشغل أكثر من مقعد نيابى واحد ودون أن يجمع بين هؤلاء المختارين حزب سياسى أو برنامج انتخابى موحد ، وبالتالى فإن مدلول نظام القائمة بمعناه الحقيقى المعبر عن وحدة الاتجاه أو البرنامج السياسى أو الانتماء الحزبى بين المرشحين يكون قد اختفى تماما بصدد النوع المتعدد الرءووس من الانتخاب الفردى إذا جاز التعبير" (١) .

لبنان كنموذج لاعتماد نظام القائمة مع المزج :

لقد اعتمد قانون الإنتخاب فى لبنان ، الصادر فى ٢٦ نيسان عام ١٩٦٠ ، نظام الإنتخاب بالقائمة ، حيث يتم تقسيم لبنان إلى ست وعشرين دائرة انتخابية ، يمثل كل منها بعدد من النواب يكونون جميعا المجلس النيابى البالغ عدد اعضائه تسعة وتسعين عضوا (٢) .

(١) الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص٤٢ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ١٩٧٩ ، ص ٧١٠ . المستشار عبده عويدات : النظم الدستورية فى لبنان والبلاد العربية والعالم ، ص ٤٧٣ ، حسن الحسن :القانون الدستورى والدستور اللبنانى ،الطبعة الثانية ، ص ١٨٩ .

الطابع الخاص للقوائم فى لبنان :

إذا كان الأصل أن يتم تكوين أو اعداد القوائم الإنتخابية فى جميع الأنظمة الانتخابية على أساس حزبى ، بمعنى أن يستقل كل حزب من الأحزاب السياسية بتكوين قائمته الانتخابية التى تعبر عن برامجه وأهدافه واسلوب عمله على نحو يجعل المعركة الانتخابية معركة بين مبادئ لا بين أشخاص ، إلا أن هذا الأصل العام لم يجد تطبيقا له فى لبنان (١) لعدم وجود التنظيم الحزبى السليم وسيادة نظام التكتل الشخصى الذى يقوم بين الأفراد على أساس غير حزبى . ومن هنا فقد أباح قانون الانتخاب اللبنانى اجراء الانتخابات على أساس القوائم التى يقوم باعدادها المرشحون ويخوضون بها المعركة الانتخابية : وهى قوائم تعبر كما قلنا عن تآلف وتكتل لبعض الشخصيات الذين يتمتعون بمكانة معينة ويعتقدون بأن لهم تأثيرا على هيئة الناخبين .

فالنواب يأتلفون فى هذه القوائم على أساس مصلحى لا على أساس مذهبى أو فكرى . لذلك لا غرابة أن نجد قائمة تضم عددا من الشخصيات ينتمى كل منها إلى اتجاهات فكرية متباينة أواحزاب سياسية مختلفة (٢) .

والقوائم التى تقدم من جانب المرشحين فى لبنان قد تكون مكتملة وقد تكون غير مكتملة ، أى ناقصة . ومعنى القوائم المكتملة أن تكون القائمة متضمنة لعدد من المرشحين على قدر العدد المطلوب تمثيله فى الدائرة الإنتخابية طبقا للتخصص الطائفى كما هو وارد بالجدول المرافق لقانون الانتخاب ، ومعنى القوائم غير المكتملة أو الناقصة أن تكون القائمة متضمنة لعدد من

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : النظام البرلمانى فى لبنان ، ١٩٦٩ ، ص ٢٥٤ .

(٢) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١٨ ، ومؤلفنا : النظام الدستورى فى لبنان ١٩٨٣ ، ص ٤٠٦ .

المرشحين أقل من العدد المطلوب انتخابه في الدائرة الانتخابية (١) .

وبجوار القوائم التي يقدمها المرشحون أنفسهم في لبنان ، هناك ما يسمى بالمرشحين المنفردين الذين يخوضون المعركة الانتخابية استقلالا عن القوائم (٢) . فالمرشح يستطيع أن يدخل المعركة الإنتخابية منضما إلى قائمة معينة يشكلها هو وزملاؤه ،كما يستطيع أن يرشح نفسه مستقلا عن أية قائمة .

الأخذ بنظام القوائم مع المزج :

لقد أدت الأسباب السابقة (افتقاد التنظيم الحزبي السليم والأخذ بنظام قوائم المرشحين وجواز الترشيح الفردى) إلى اعتماد المشرع اللبناني لنظام القوائم مع المزج لا نظام القوائم المغلقة . ومن هنا فإن الناخب لا يكون مقيدا بأن يصوت لقائمة معينة ، بل يستطيع ، وبمحض ارادته ، أن يكون قائمته كما يريد ، ويختار اعضاءها كما يشاء ، من بين مرشحي القوائم المتباينة . وهو يستطيع ، ان شاء ، تشكيل قائمته حتى من المرشحين المستقلين

---

(١) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ،ص ٧١٩ .

(٢) وقد تحقق ذلك في انتخابات المجلس النيابي اللبناني التي أجريت عام ١٩٧٢ ففي دائرة بيروت الثالثة والتي حدد لها خمسة مقاعد في المجلس النيابي منها أربعة للطائفة السنية ومقعد للروم الاثوذكس . ظهر هناك لائحتان مكتملتان ضمت كل منهما خمسة مرشحين أربعة للسنة ومرشح للروم الارثوذكس وظهر بجوار هاتين اللائحتين المكتملتين لائحة ثالثة ناقصة ضمت مرشحين فقط أولهما سني والآخر من طائفة الروم الارثوذكس . ثم خاض المعركة الانتخابية بجوار مرشحي القوائم السابقة على سبيل الانفراد أحد عشر مرشحا من طائفة السنة بالنسبة للأربعة مقاعد المخصصة لهم ، وثلاثة مرشحين ينتمون لطائفة الروم الارثوذكس بالنسبة للمقعد المخصص لطائفتهم .

انظر : الدكتور محسن خليل ،المرجع السابق ، ص ٧١٩ ،وانظر مؤلفنا : النظام الدستورى في لبنان ، ١٩٨٣ ، ص ٤٠٢ .

الذين يخوضون المعركة الإنتخابيـــة اعتمادا على جهودهم الذاتيـة وشعبيتهـــم فـى الدائرة (١) .

نظام القوائم والقيود الطائفيـــة فـى لبنـان :

على أن النظـام اللبنانـــى ، وان أعطى للناخب حرية كبيـرة فـى تكوين قائمتـه الإنتخابيـــة - على النحو السابـق ، إلا أن الناخب يكون مقيدا ، بالقيـــود الطائفيـــة التـى حددها قانون الإنتخاب . إذ يجب على الناخب أن يراعى ، وهو بصدد اعداد قائمتـه ، العدد المطلوب تمثيلـه من كل طائفـة فـى الدائرة الانتخابيـــة (٢) وذلك طبقـا لما جاء بالجـدول المرافـق لقانـون الإنتخـاب . فمثلا أوجب هذا القانـون تمثيـل دائـرة بيروت السادسـة بثمانيـة مقاعد ، مقعدان للسنـة ، ومقعدان للـدروز ، وثلاثـة للطائفـة المارونيـة ، ومقعد لطائفـة الـروم نيابـة الكاثوليـك . فـإذا كان الناخب يستطيـع أن يختـار ثمانيـة مرشحين لتمثيـل هذه الدائرة دون التقيـد بقائمـة معينـة ، فإنـه يكون مقيدا ، مع ذلك ، بالصفـات الطائفيـة للمرشحيـن . فهو لا يستطيـع ، مثلا ، أن يضمن قائمتـه ثلاثـة مرشحين للسنـة ، بدلا مـن اثنيـن ، أو أن يختـار مرشحا واحدا فقـط من الـدروز بدلا مـن عضوين .انه يكون مقيـدا بإحتـرام التقسيـم الطائفـى للمقاعـد كما حددها قانون الإنتخـاب فـى الجدول المرافـق لـه (٣) حتـى ولـو أعد قائمتـه من أسماء من بيـن المرشحين المنفرديـن .

أن نظام القوائم مع المزج مع التقيـد بالطابـع الطائفـى للمرشحيـن هو سمة النظـام الا نتخابـى فـى لبنـان .

---

(١) الدكتـور مصطفى أبـو زيد ، المرجع السابـق ، ص ٢٥٤ ، ٢٥٥ ، الدكتـور محسن خليل ، المرجع السابـق ، ص ٧٢٠ .

(٢) الدكتـور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابـق ، ص ٢٥٥ .

(٣) انظر الجدول المرافـق لقانـون الإنتخاب من حيث تحديده لتقسيـم المقاعـد النيابيـة فـى المجلس النيابـى اللبنانـى .
الدكتـور محسن خليل ، المرجع السابـق ، ص ٧١١ ، ومؤلفنـا فـى النظـام الدستـورى اللبنانـى ، المرجع السابـق ، ص ٣٩٥ .

المبحث الثانى
القوائم الانتخابية
بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى

إذا كان نظام الإنتخاب الفردى لا يتصور اجراؤه إلا وفقا لنظام الأغلبية ، فإن نظام الإنتخاب بالقائمة يجرى وفقا لنظام الأغلبية ووفقا لنظام التمثيل النسبى . بمعنى أن نظام التمثيل النسبى هو اسلوب لا يمكن تطبيقه إلا فى نظام القوائم (١) .

ونلحظ فى هذا الصدد تباين الأنظمة النيابية . فمنها ما يضع فى الاعتبار الأول ضرورة قيام أغلبية متماسكة فى البرلمان وتحقيق نوع من الاستقرار الحكومى فتتبع ، من أجل ذلك ، أسلوب الانتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية . ومنها ما يضع فى المقام الأول ضرورة تحقيق العدالة بين جميع القوى والأحزاب السياسية وايجاد نوع من المعارضة الجادة وهو أمر لا يتحقق إلا بإتباع أسلوب الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى ، وذلك على الرغم من تعقيد هذا النظام وصعوبة تطبيقه .

وتبعا لهذه الاعتبارات ، يمكن تقسيم النظام الانتخابى بالقوائم إلى انتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية ، وانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى .

ولدراسة هذين النظامين ، سوف نقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين :

---

(١)

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115, Andre HAURIOU, op.cit., p. 302; Georges VEDE, op.cit., p. 148.

الدكتور ثروت بدوى :النظم السياسية ، المرجع السابق ،ص ٢٣٨ .
الدكتور مصطفى أبو زيد ، مبادئ النظم السياسية ،المرجع السابق ، ص ١١٦ .

المطلب الأول : فى الانتخاب بالقائمة على أساس الأ غلبية .

المطلب الثانى : فى الانتخابات بالقائمة على أساس التمثيل النسبى .

المطلب الأول
الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية

تسرى هنا ذات الأحكام التى سبق الحديث عنها بصدد الانتخاب الفردى على أساس الأغلبية (١) . إذ يمكن أن يجرى الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية البسيطة أوالنسبية ، كما يمكن أن يجرى على أساس الأغلبية المطلقة ، بمعنى أن الانتخاب بالقائمة يمكن تصوره على دور واحد ، كما يمكن تصوره على دورين .

أ - الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة :

فى هذا النوع من الانتخابات تفوز القائمة التى تحصل على أكبر عدد من الأصوات التى أعطيت صحيحة فى الدائرة (٢) ،وذلك دون نظر إلى مجموع الأصوات التى حصلت عليها بقية القوائم الأخرى . وبمعنى آخر ، ان الفوز يكون للقائمة التى تحصل على أكبر الأصوات عددا حتى لو كان مجموع الأصوات التى نالتها القوائم الأخرى المتنافسة يزيد فى مجموعه على نصف الأصوات التى أدلى بها فى الدائرة .

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., p. 62.
Claude leclercq op.cit., p. 129.
Georges nedel op.cit., p. 148.

(٢) ومع ذلك يذهب الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التمثيل النسبى يمكن أن يجد تطبيقه خارج نظام القوائم ، فهو ، على خلاف ما يراه البعض ، يمكن أن يطبق دون اتباع نظام القوائم وذلك على النحو الذى جرى اتباعه فى جمهورية ايرلندا .

Jaques CADART, op.cit., p. 244.

الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١١ .

فعلى سبيل المثال ، لو أن دائرة معينة مخصص لها ستة مقاعد وكان هناك ثلاث قوائم لأحزاب ثلاثة متنافسة هى أ ، ب ، جـ ، ونالت قائمة الحزب الأول ١٠٠٠ صوت ، وقائمة الحزب الثانى ٨٠٠ صوت ،وقائمة الحزب الثالث ٦٠٠ صوت ، فإن قائمة الحزب الأول هى التى تفوز بجميع المقاعد النيابية المخصصة للدائرة ، أى المقاعد الستة ، لأنها نالت أكثر الأصوات عددا بالرغم من عدم حصول قائمة الحزب الأول على نسبة الأغلبية المطلقة ومن حصول قائدتى الحزبين الأخيرين على أكثر من ٥٠٪ من عدد الأصوات التى أعطيت صحيحة .

ب- الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية المطلقة :

إذا كان الانتخاب بالقائمة يجرى على أساس الأغلبية المطلقة لا النسبية ، فإن ذلك يعنى أن القائمة التى تفوز يجب أن تحصل - فى الدور الأول - على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة ، فيلزم حصولها على أكثر من ٥٠٪ من عدد الأصوات المعطاة صحيحة فى الدائرة (١) ،أى على مجموع من الأصوات يفوق مجموع ما حصلت عليه بقية القوائم مجتمعة .فإذا حصلت أحد القوائم على هذه النسبة فازت بجميع مقاعد الدائرة وانتهت الانتخابات فى الدور الأول . على أنه فى الحالة التى لا تحصل فيها أى من القوائم على نسبة الأغلبية المطلقة ،فإن الانتخابات تجرى اعادتها بين القوائم وذلك حسب التنظيم الذى يعتمده قانون الانتخاب . ولا يشترط فى دور الاعادة حصول القائمة الفائزة على نسبة الأغلبية المطلقة ، بل يكتفى بحصولها على نسبة الأغلبية البسيطة ، أى النسبية ، لعدد الأصوات التى أعطيت صحيحة (٢) .

---

(١) Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.
الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ،المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .
الدكتور محمد عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥ .
(٢) هذا ونلاحظ أن دول الاتحاد السوفيتى ودول الديمقراطيات الشعبية تطبق نظام القوائم بالأغلبية على دورين ، وان كان الأستاذ هوريو يشير =

نظام الأغلبيــة وعدم العدالة بيـن الأحزاب السياسيــة :

قيل أن نظام الانتخاب بالقائمــة على أساس الأغلبيــة يؤدى إلى ظلم الأقليـات السياسيــة حيث لا يعطيهـا تمثيلا يتناســب مع الأهمية العددية للأصوات التـى حصلت عليهـا ، بل وقد يـؤدى إلى حرمان الأحزاب السياسيــة التى لم تحصل على الأغلبيــة المطلوبة ، المطلقة أو النسبيــة (١) ، من التمثيــل فـى المجالس النيابيــة . الأمـر الذى يؤدى إلى أهمال قطاعات عريضة من الهيئة الناخبــة تصل فـى أحسن صورها كما ، يقول البعـض ، إلى ٥٠٪ (٢) .

ولن نجد خيرا من المثاليـن التالييــن لتبيــان الغبـن الذى يلحق بأحزاب الأقليــة فـى حالة اتبـاع اسلوب الانتخابـات بالقائمــة على أساس الأغلبيــة : الأول نظرى ذكـره لنـا العلامة الدستـورى الدكتـور وحيد رأفت ، والآخـر واقعى ساقـه لنـا الأستــاذ موريس دوفرجيــه . ففـى المثال الأول يذكر الدكتـور وحيد رأفت : " انـه لو افترضنــا أن دائرة كبيــرة خصص لها عشرة مقاعد بالبرلمــان ، وكان مجموع أصوات الناخبيــن فـى هذه الدائرة ١٠ر٠٠٠ وعدد الأحزاب المتنافســة ثلاثـة أ ، ب ، جـ ، قدم كل منها قائمـة بعشـرة مرشحين من أنصـاره . فحصلت قائمـة الحزب " أ " على ٥٠٠١ وقائمـة الحزب " ب" على ٣٥٥٠ وقائمـة الحزب " جـ " على ١٤٤٩ مثلا . فقائمــة الحزب " أ " هى التـى تفـوز لحصولهـا على أغلبيــة أصوات الدائرة . ويترتـب على ذلك أن الحزب " أ " يحصل على جميع مقاعد الدائرة العشـرة ، بينمـا لا تحصـل أحزاب الأقليــة (ب ، جـ) على أى مقعد . وبعبــارة أخرى فإن ٥٠٠١ ناخبـا ،

= إلى أن الدور الثانـى فى هذه الدول لا يكون لـه معنى أو فائـدة نظرا لوجـود قائمـة واحدة لحزب واحد .

Andre HAURIOU, op.cit., p. 313.

(١) الدكتـور ثروت بدوى : النظـم السياسيــة ، المرجع السابـق ، ص ٢٤٠

(٢) الدكتـور وحيد رأفت ، المرجع السابـق ، ص ٢٧٤ .

أى نصف عدد الناخبين زائدا واحدا ، هم الذين انتخبوا جميع نواب الدائرة ، بينما بقى ٤٩٩٩ ناخبا ،أى نصف عدد الناخبين ناقصا واحدا ، بدون أن يمثلهم أحد : وإذا لم يكن هناك إلا حزبان (أ ، ب) وحصل الأول على ٥٠٠٠ صوتا ، والثانى على ٤٩٩٩ صوتا ، فالنتيجة واحدة فى البلاد التى تراعى تمثيل الأغلبية فقط ، إذ أن الحزب " أ " هو الذى يحصل على جميع مقاعد الدائرة بدون أن يترك لحزب " ب " أى مقعد منها ، مع أن الفرق بين الأصوات التى حصل عليها كل منهما فى الانتخابات لا يتجاوز صوتين اثنين ... فإذا تكررت هذه العملية فى جميع الدوائر بالقطر أو فى معظمها ،فإنه يترتب عليه أن تصبح أحزاب الأقلية بدون تمثيل أو لا تمثل تمثيلا يتناسب مع أهميتها (١) .

المثال الثانى الذى ساقه لنا الأستاذ موريس دوفرجيه قد جاء به من واقع ما أسفرت عن نتائج الإنتخابات فى تركيا فى الفترة ما بين عام ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ حيث كان يسودها ، فى هذه الفترة ، نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة القائم على أساس الأغلبية . ففى ظل هذا النظام حصل الحزب الديمقراطى عام ١٩٥٤ على ٩٣٪ من المقاعد النيابية ، بينما لم يحصل من أصوات الناخبين إلا على ٥٨٪ . أما الحزب الجمهورى فلم يحصل من المقاعد سوى على ٥٪ ، بينما حصل على ٣٥٪ من أصوات الناخبين (٢) .

الاتفاق اذن يكاد يكون تاما بين الفقه الدستورى على أن نظام الانتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية يؤدى إلى محاباة حزب الأغلبية بقدر ما يؤدى إلى ظلم الأقليات السياسية . فهو لا يقيم وزنا لأصوات الناخبين التى أعطيت لأحزاب الأقلية ، بل سوف تهدر هذه الأصوات وتذهب سدى على حد قول الفقه الدستورى

(١) الدكتور وحيد رأفت ،المرجع السابق ،ص ٢٧٤ .

(٢) Maurire DUVERGER, op.cit., p. 115.

المعاصر .أن هذا النظام من شأنه الحيلولة دون تحقيق العدالة بكل صورها وبجميع أشكالها[1] . ورغبة فى تحقيق هذه العدالة الإنتخابية ، ورفعا للظلم الذى يحيط بالأقليات السياسية ، وتحقيقا لتمثيل أصدق للشعب ، لجأت بعض الدول إلى نظام التمثيل النسبى .

المطلب الثانى
الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى (٢)
"La representation Proportionnelle"

يعمل نظام الإنتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى على توزيع المقاعد النيابية المقررة لكل دائرة (٣) على جميع الأحزاب المتنافسة بنسبة عدد الأصوات التى حصل عليها كل منها (٤) .

---

(١) الدكتور ثروت بدوى : النظم ، المرجع السابق ، ص ٢٤٠ .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات السياسية والأنظمة السياسية ، ١٩٥٨ ، ص ٢٥٣ ، ٢٥٤ .
الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ و١٤٧ .
الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .
الدكتور محسن خليل :النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ص ١٧٠ .
الدكتور ادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ٤٣٠ .

(٢) يشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التمثيل النسبى قد عرف منذ أكثر من قرن ، حيث تبنته على التعاقب أغلب دول أوروبا منذ نهاية القرن التاسع عشر . ويشهد الواقع على أن بريطانيا العظمى وفرنسا - عدا فترة وجيزة - قد رفضتا التسليم بهذا النظام .
Jacques CADART, op.cit., p. 236.
وفى هذا المعنى أيضا :
Michel Henry FABRE, op.cit., p. 269.

(٣) ويفترض نظام التمثيل النسبى الأخذ بنظام القوائم ، إذ لا يمكن تصورة بالنسبة لنظام الانتخاب الفردى .
Maurice DUVERGER, op.cit., p. 116.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.
الكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .
الدكتور ادمون رباط ،المرجع السابق ،ص ٤٣١
(٤) انظر فيما يتعلق بنظام التمثيل النسبى :

فالفـوز لا يكون للقائمـة التـى تحصل على أغلبيـة الأصوات البسيطـة أو المطلقة كما هو الحال فـى نظام الإنتخاب بالأغلبيـــة ، بل يتـم توزيـع المقاعد النيابيـــة على القوائم المختلفـة بحسب نسبـة الأصـوات التـى حصلت عليها كل منها . أى أن التمثيـل يكون تناسبيـا للأحزاب تبعـا لقوتهـا الإنتخابيـــة force electoral a leurs force numerique respective أو لقوتها العدديه (١) .

هكذا يعمل نظام الإنتخاب بالقائمـة على أساس التمثيـل النسبـى على ضمان التمثيـل لكل الأحزاب والإتجاهات السياسيـة بالدولـة (٢) دون أن يقصـر ذلك على الحزب الذى يحصل على أغلبيـــــة الأصـوات (٣) .

ويضرب لنـا الأستـاذ اندريه هوريو مثلا يوضـح فيـه مدى الفـارق بين نظام الإنتخاب بالقائمـة على أساس التمثيـل النسبـى والإنتخاب بالقائمـة على أساس الأغلبيـــة . فلـو فرض أن دائـرة معينـة خصص لها ستـة مقاعد وفيهـا ١٢٫٠٠٠ مقتـرع ، وأن هناك قائمتيـن لحزبيـن سياسييـن " أ " ، " ب " ، ونالـت قائمـة الحزب " أ " ٨٠٠٠ صوت بينمـا حصلت قائمـة الحزب " ب " على ٤٠٠٠ صوت ، فـإذا كان نظام الإنتخاب يقـوم على أساس التمثيـل النسبـى ، فإن الحزب " أ " يفـوز

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 571.
Georges VEDEL, op.cit., p. 146.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 154; Jacques CADART, op.cit., p. 236; Pierre PACTET, op.cit., p. 63.
ومن الفقـه العربـى انظر : الدكتـورة سعـاد الشرقـاوى والدكتـور عبـد الله ناصف ، المرجـع السابـق ، ص ١١١ ،والدكتـور ثروت بـدوى ، النظم السياسيـــة السابـق ص ٢٤٠ ، الدكتـور محمد عاطف البنـا المرجـع السابـق ص ٣٨٦ ، الدكتـور وحيد رأفت ، المرجـع السابـق ص ٢٧٨ ، الدكتـور مصطفـى أبـو زيد ، مبادئ النظـم السياسيـة ،المرجـع السابـق ، ص ١١٦ .
(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 571.
(٢) Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.
(٣) Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

الإنتخابــى يقـوم على أساس الأغلبيـــة المطلقـة فإن الحزب " أ " يفـوز بجميـع المقاعد الستـة المخصصة للدائـرة ، بينمـا يحـرم الحزب " ب " من الحصول على أى مقعد فلا يكوْن لـه نصيب فـى التمثيـل النيابــى رغم حصوله على ٤٠٠٠ صوتـا انتخابيـا (١) .

على هذا النحـو نجد أن نظام التمثيـل النسبــى يهدف إلى تمثيـل الأحزاب المختلفـة بحيث يحظى كل حزب بعـدد من المقاعد يتناسـب وأهميتـه الإنتخابيـــة فـى الدائرة .

هذا ويلاحظ أن الانتخاب بالقائمـــة على أساس التمثيـل النسبــى يمكن أن يجرى وفقـا لنظـام القوائـم المغلقـة ، ويمكن أن يجرى وفقـا لنظـام القوائـم مع المـزج (٢) ، وذلك على خلاف نظـام الإنتخـاب بالقوائــم على اساس الأغلبيـــة . إذ لا يمكن تصـور اجراء هذا النظـام الأخيـر إلا وفقـا لنظـام القوائـم المغلقـة ، سواء كانت بغيـر تفضيـل أو مع التفضيـــل .

ولدراسـة نظـام الإنتخـاب بالقائمـــة على أساس التمثيـل النسبــى ينبغـى أن نعرض لصـور التمثـل النسبــى من حيث اجرائه وصعوبـات تطبيقــه ، ثـم لتقديـره .

وعلى ذلك سوف نقسـم هذا المطلب إلى الفرعيـن التالييــن :

الفـرع الأول : فـى صـور التمثيــل النسبــى .

الفـرع الثانـى : فـى تقديـر نظـام التمثيــل النسبــى .

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 303.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.
وانظر الأمثلـة التـى ساقها الدكتـور وحيد رأفت ، المرجع السابـق ، ص ٢٧٨ ، والدكتـور السيـد صبرى ، المرجع السابـق ، ص ١٥٦ .

(٢) الدكتـور ثروت بدوى : النظـم السياسيـــة ، المرجع السبـاق ، ص ٢٣٨ .

الفـرع الأول
صور التمثيـل النسبـى (١)

إذا كان التمثيـل النسبـى بهدف ، كما سبق القول ، إلى حصول قائمـة كل حزب على عدد من المقاعد يتناسـب مع ما حصلت عليـه من أصوات ، فإن ميزة العدالـة التـى يحققها هذا النظـام تقابلهـا صعوبات عملية بالغـة الدقـة ، شديدة التعقيـد ، وذلك من حيث كيفيـة توزيـع المقاعد النيابيـة وفقـا لنتائـج عملية الإنتخاب (٢) .

ويميـز الفقـه الدستـورى ، فـى هذا الخصوص ، بيـن صورتيـن من صور التمثيـل النسبـى : الأولـى هى صورة التمثيـل النسبـى على مستـوى الدوائـر أو المستـوى المحلى La R.P. Approchee , والثانيـة هى صورة التمثيـل النسبـى على مستـوى الدولـة أو الشامـل La R.P. Integrale (٣) :

---

(١) انظر :

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 116.
Claude LECLERCQ. op.cit., p. 130.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 156.

(٢) ويشيـر جاك كادار فـي شأن هذه الصعوبـات أنـه إذا كانت نتائـج التمثيـل النسبـى قد لاقت قبولا لـدى الدول الصغيـرة وعلى وجه الخصوص سويسـرا والدول الإسكندنافيـة ، فإن نتائجـه كانت غير محمودة أو غير مرضيـة ، بل ومدمرة فـى ثلاث دول كبـرى : ألمانيـا فيمـا بيـن ١٩١٩ و١٩٣٣ وفرنسـا ١٩٤٥ - ١٩٥٦ وايطاليـا المعاصـرة . ويستطـرد هذا الفقيـه قائلا : أن الصعوبات التـى تحيط بهذا النظـام والمتعلقـة بالنتائـج تعتبـر إلى حد ما بسيطـة بالنسبـة للمضـار الأخرى الخطيرة الشأن التـى يمكن أن تصيب النظـم السياسيـة والديمقراطيـة .

Jacques CADART, op.cit., p. 236.

وانظر فـى هذا الخصوص أيضا : الدكتـورة سعـاد الشرقـاوى والدكتـور عبد الله ناصف ، المرجع السابـق ،ص ١١١ .

(٣) راجع فـى شأن هذا التقسيـم :

Jacques CADART, op.cit., p. 236;
Pierre PACTET, op.cit., p. 64.
= Andre HAURIOU, op.cit., p. 303.

على أنه قبل الدخول فى تبيان كيفية توزيع المقاعد النيابية - وفقا لنظام التمثيل النسبى ، سواء على مستوى الدوائر أو على مستوى الدولة - فإن هناك تساؤلا لابد وأن يثار خاصا بمعرفة القواعد الحسابية التى يتم على أساسها توزيع المقاعد . وتتمثل هذه القواعد الحسابية فى ثلاث هى :

الأولى : قاعدة القاسم الإنتخابى La quotient electoral ، والذى ينتج من قسمة عدد الأصوات الصحيحة على عدد المقاعد النيابية المقررة . فإذا كان عدد الأصوات فى دائرة ما ١٠٠٠٠ر١٠ وكان عدد المقاعد المطلوب شغلها ١٠ ، فإن القاسم الإنتخابى يكون ١٠٠٠٠ / ١٠ = ١٠٠٠ وهذا الرقم هو الذى يتخذ مقياسا لتوزيع المقاعد بين الأحزاب على النحو الذى سنبينه فيما بعد .

الثانية : قاعدة العدد الموحد أوالرقم الثابت NOMBRE FIXE. le quotient fixe وهذا الرقم يختلف عن خارج القسمة فى أنه معروف سلفا ، وهو يكون واحدا بالنسبة لكل الدوائر ، والشارع هو الذى يحدده . وتحصل كل قائمة على عدد معين من المقاعد بمقدار ما تحتويه أصواتها من هذا العدد الموحد (١) .

الثالثة : قاعدة المتوسط القومى ، وهى قليلة الإستعمال . وطريقة المتوسط القومى Le quotient national تتمثل فى الناتج من قسمة عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى

= ومن الفقه المصرى ، انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، السابق ، ص ١١٦ . الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١٢ .

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 303.
والدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ وما بعدها .

الدولة كلها على عدد المقاعد النيابية المطلوب شغلها (١) ، ويكون لكل قائمة من المقاعد بقدر ما تضمنته من أصوات بالنسبة للمتوسط القومى .

بعد تبيان هذه القواعد الحسابية التى تستخدم بشأن احتساب نتائج الإنتخابات وتوزيع المقاعد على مختلف القوائم ، نعود إلى الحديث عن أشكال التمثيل النسبى سواء على مستوى الدوائر أو على المستوى المحلى ، وسواء على مستوى الدولة لنبين كيفية توزيع المقاعد النيابية بين الأحزاب المتنافسة .

أولا :
التمثيل النسبى على مستوى الدوائر والمستوى المحلى

يعد اسلوب التمثيل النسبى على مستوى الدوائر أو المستوى المحلى أكثر الأساليب انتشارا . إذ يتم توزيع المقاعد على مستوى الدائرة على مرحلتين :

الأولى : ويتم فيها توزيع المقاعد النيابية على أساس القاسم الإنتخابى .

والثانية : يتم فيها توزيع المقاعد المتبقية ، التى لم يتم توزيعها بناء على القاسم الإنتخابى فى المرحلة الأولى .

---

(١) Maurice DUVERGER, op.cit., pp. 116-117.
Georges BURDEAU, op.cit., pp. 156-157;
Julion LAFERRIERE, op.cit., pp. 571-572,
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، السابق ، ص ١١٧ ، ومؤلفه : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٧٠ وما بعدها .

المرحلة الأولى : توزيع المقاعد بناء على القاسم الإ نتخابى :

وهذا القاسم ينتج كما قلنا بقسمة عدد الأصوات التى اعطيت صحيحة فى الدائرة على عدد المقاعد المطلوب شغلها (١) ، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر عدد مرات حصولها على رقم القاسم الإنتخابى . ومن ثم فإن القائمة التى لم تحصل على رقم القاسم الإنتخابى لا تفوز بأى مقعد . إذ يمثل القاسم الإنتخابى الحد الأدنى للحصول على مقعد النيابة (٢) .

فلو فرضنا أن هناك دائرة بلغ عدد الأصوات التى أعطيت صحيحة فيها ١٢٠٠٠ وقد خصص لهذه الدائرة أربعة مقاعد ،فإن القاسم الإنتخابى أو متوسطه يكون على النحو التالى $\frac{١٢٠٠٠}{٤}$ = ٣٠٠٠ .فهذا الناتج يمثل - كما قلنا - الحد الأدنى للحصول على المقعد النيابى والذى يجب أن تناله أى قائمة للفوز به .كما يضاعف عدد المقاعد للقائمة بقدر ما يضاعف لها من رقم المتوسط .

فلو افترضنا أن هذه الدائرة كان بها أربع قوائم لأحزاب مختلفة وحصلت قائمة الحزب " أ " على ٦٠٠٠ صوت ،وحصلت قائمة الحزب " ب" على ٣٠٠٠ صوت ، وحصلت قائمة الحزب " جـ " على ٣٠٠٠ صوت ، فإن قائمة الحزب " أ " تفوز بمقعدين لحصولها على ضعف القاسم الإنتخابى ،وتفوز كل قائمة من الحزبين " ب" ، " جـ " بمقعد واحد لحصول كل منهما على رقم يعادل فقط رقم القاسم الإنتخابى .

على أن نتائج الإنتخابات ليست دائما على هذا النحو من البساطة والسهولة ، ذلك أن الفرض السابق قد لا يحدث على الإطلاق . وإذا حدث فهو أمر نادر الوقوع ، إذ تنتهى تبعا له عملية

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 303.
Jacques CADART, op.cit., p. 236.

(٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٩ . وانظر الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب ، المرجع السابق ،ص ١٤٥ وما بعدها .

توزيع المقاعد وهنا يكتفى بالمرحلة الأولى فقط لإظهار نتيجة الإنتخابات دون الخوض فى مشكلات حسابية غاية فى التعقيد (٢) .

غير أن واقع العمل الإنتخابى يكشف لنا عن حصول بعض القوائم على أصوات تفوق رقم القاسم الإنتخابى ولا تبلغ فى نفس الوقت رقما صحيحا له ، وقد تحصل بعض القوائم على عدد من الأصوات يقل عن الحد الأدنى للقاسم الإنتخابى .الأ مر الذى يثير مشكلة البقايا Probleme des restes من الأصوات التى لم يتم تمثيلها . كما ينتج عن ذلك عدم شغل بعض مقاعد النيابة بالدائرة ، الأمر الذى يثير مشكلة المقاعد المعلقة فى الهواء (٢) Probleme des sieges en l'air.

ففى المثال الذى ساقه الأستاذ جاك كادار (٣) والذى يجمل فى أنه لو أن دائرة معينة بلغ عدد الأصوات الصحيحة بها ١٢٥٫٠٠٠ ، وكان عدد المقاعد المخصصة لها خمسة ، فإن القاسم الإنتخابى يكون $\frac{١٢٥٠٠٠}{٥}$ = ٢٥٠٠٠ .

وإذا كان هناك ثلا ث قوائم أ ، ب ،جـ :
وحصلت القائمة أ على ٦٠٫٠٠٠ صوت ،
وحصلت القائمة ب على ٤٦٫٠٠٠ صوت ،
وحصلت القائمة جـ على ١٩٫٠٠٠ صوت ،
فإن توزيع المقاعد يتم وفقا للقاسم الإنتخابى السابق على النحو التالى : القائمة أ $\frac{٦٠٫٠٠٠}{٢٥٠٠٠}$ = ٢ مقعد ويتبقى ١٠٫٠٠٠ صوت،

القائمة ب $\frac{٤٦٫٠٠٠}{٢٥٠٠٠}$ = ١ مقعد ويتبقى ٢١٫٠٠٠ صوت.

---

(١) Julien LAFERRIERE. op.cit., p. 572.
(٢) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 572.
الدكتور ادمون رباط ،الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص ٤٣٣ .
(٣) Jacques CADART, op.cit., p. 236.

القائمة جـ $\frac{١٩,٠٠٠}{٢٠٠٠٠}$ = صفر مقعد ويتبقى ١٩٠٠٠ صوت غير مستعملة

ان القائمة " أ " تفوز بمقعدين لحصولها على رقم القاسم الإنتخابى مرتين ، ويتبقى لها ١٠,٠٠٠ صوت غير مستغلة . والقائمة " ب " تفوز بمقعد واحد لأنها استجمعت رقم القاسم الإنتخابى مرة واحدة وتبقى لها ٢١٠٠٠ صوت غير مستغلة ، أما القائمة " جـ " فلم تفز بأى مقعد لعدم حصولها على عدد من الأصوات يساوى القاسم الإنتخابى ومن ثم يتبقى لها ١٩٠٠٠ صوت بدون تمثيل .

كيف اذن يتم توزيع المقعدين المتبقيين وهما المقعد الرابع والمقعد الخامس فى المثال السابق ؟

المرحلة الثانية : كيفية توزيع المقاعد المتبقية :

ان هناك اسلوبين لتوزيع المقاعد المتبقية التى لم يتم توزيعها على أساس القاسم الإنتخابى فى المرحلة الأولى :

الأسلوب الأول هو اسلوب أكبر البواقى .

الأسلوب الثانى هو اسلوب أكبر المتوسطات .

الأسلوب الأول وهو اسلوب أكبر البواقى (١) De plus fort

أو البقايا الكبرى (٢) Des plus grands restes

ومفاد هذا الأسلوب أن يتم اسناد المقاعد المتبقية فى الدائرة للقوائم التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات غير المستعملة . ففى المثال السابق تحصل قائمة الحزب " ب " على المقعد الرابع إذ لديها ٢١,٠٠٠ صوت غير مستعمل ، وتحصل قائمة الحزب " جـ " على

(١) Jacques CADART, op.cit., P. 237.

(٢) Andre HAURIOU, op.cit., P. 304;
Georges BURDEAU, op.cit., P. 157;
Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 574.

المقعد الخامس لأن لديها ١٩٫٠٠٠ صوت غير مستعمل ومن ثم تكون النتيجة النهائية على النحو التالى :

قائمة الحزب" أ " مقعدان على أساس القاسم الإ نتخابى .

قائمة الحزب " ب" مقعدان (مقعد واحد على أساس القاسم الإنتخابى ومقعد آخر على أساس أكبر البواقى .

قائمة الحزب" جـ " مقعد واحد على أساس أكبر البواقى .

وبذلك تكون جميع المقاعد بالدائرة قد مثلت وتم شغلها .

ويشير الفقه إلى أن طريقة توزيع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البواقى من شأنها اعطاء الفرصة للأحزاب الصغيرة (١) للتمثيل فى البرلمان رغم عدم حصولها على عدد من الأصوات يعادل القاسم الإنتخابى المطلوب للتمثيل ، وهذا الأسلوب هو المعمول به فى سويسرا (٢) .

الأسلوب الثانى هو اسلوب أكبر المتوسطات أو المتوسطات الأكبر Le systeme de la plus forte moyenne..... (٣) .

وهذا الأسلوب يعد أكثر تعقيدا من سابقه ، وان كان الفقه يرى فيه أنه أكثر دقة وأقرب إلى تحقيق التناسب (٤) Plus exactement proportionnelle.....

(١) Andre HAURIOU, op.cit., P. 304,\
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، ص ١٢١ .

(٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٩ ويشير إلى أن هذا الأسلوب هو الأكثر عدالة . ومع ذلك يشير كل من الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب إلى أن النظام السويسرى (أكبر البقايا) لا يحقق العدالة المطلقة ، ولا يحقق التمثيل النسبى المطلق . انظر مؤلفهما : نظامنا الإنتخابى كما هو وكما يجب أن يكون ، ص ١٤٧ .

(٣) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 573.

(٤) Jacques CARDART, op.cit., P. 237.

ومفاد هذا الأسلوب أن المقاعد التى لم يتم توزيعها على أساس القاسم الإنتخابى تمنح للقوائم التى حصلت على المتوسط الأكبر ، وللحصول على رقم المتوسط الأكبر ، تعطى كل قائمة مقعدا اضافيا على سبيل الإفتراض وبعبارة أخرى نتظاهر بإعطاء مقعدزائد لكل قائمة) ثم نقوم بإستخراج متوسط كل قائمة . بقسمة الأصوات التى حصلت عليها على عدد المقاعد (بعد الاضافة إليها ذلك المقعد الإضافى التخيلى) لنرى عدد الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة ، وبعد المقارنة يعطى المقعد الزائد للقائمة التى تحصل على المتوسط الأكبر (١) ويكون ذلك على النحو التالى :

المتوسط = عدد الأصوات الصحيحة لكل قائمة / عدد المقاعد التى حصلت عليها وفقا للقاسم الانتخابى + مقعد افتراضى

وبعد ذلك يمنح المقعد الشاغر للقائمة التى تحصل على أكبر المتوسطات " فإذا كان هناك أكثر من مقعد ، فتتبع ذات الطريقة حتى يتم شغل كل المقاعد المتبقية .

ففى المثال السابق ، الذى ساقه لنا الأستاذ جاك كادار ، يجرى استخراج المتوسط الأكبر على النحو التالى :

القائمة "أ" = ٦٠٠٠٠ صوت / ٣ مقعد (٢ مقعد حقيقى بناء على القاسم الإنتخابى + مقعد افتراضى)

المتوسط = ٢٠٫٠٠٠ صوت

القائمة "ب" = ٤٦٠٠٠ صوت / ٢ مقعد (١ مقعد حقيقى بناء على القاسم الانتخابى + مقعد افتراضى)

المتوسط = ٢٣٫٠٠٠ صوت

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., P. 304;
Jacques CADART, op.cit., P. 237;
Georges BURDEAU, op.cit., P. 157.

١٩٠٠٠ صوت

القائمة "ج" = ―――――――――――――
(صفر مقعد حقيقي بناء على القاسم الانتخابي + مقعد افتراضي)
المتوسط = ١٩٫٠٠٠ صوت

على هذا النحو نجد أن أكبر المتوسطات هو ٢٣٠٠٠ الخاص بالقائمة " ب " وبالتالي تمنح المقعد الرابع لحصولها على أكبر المتوسطات بين القوائم المتنازعة .

هذا بالنسبة للمقعد الرابع ، فما الحل بالنسبة للمقعد الخامس ؟ انه يلزم لتوزيعه على القوائم اتباع نفس الخطوات بعد اعطاء كل قائمة مقعدا افتراضيا على النحو التالي :

٦٠٠٠٠ صوت

القائمة "أ" = ―――――――――――――
٣ مقاعد (٢ مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد افتراضي)
= ٢٠٠٠٠ صوت

٤٦٠٠٠ صوت

القائمة "ب" = ―――――――――――――
٣ مقاعد (٢ مقعد حقيقي بعد حصولها على مقعد في التوزيع الأول + مقعد افتراضي)
١٥٣٣٣ صوت

١٩٠٠٠ صوت

القائمة "ج" = ―――――――――――――
مقعد واحد (صفر مقعد حقيقي + مقعد افتراضي)
= ١٩٠٠٠ صوت

وبمقارنة هذه المتوسطات نجد أن أكبرها هو الخاص بقائمة الحزب " أ " ومن ثم فتفوز بالمقعد الخامس ، وتكون النتيجة النهائية هي :

قائمة الحزب " أ " = ٣ مقاعد : (٢ مقعد بمقتضى القاسم الإنتخابي + مقعد بمقتضى المتوسط الأكبر)

قائمة الحزب " ب" = ٢ مقعد : (١ مقعد بمقتضى القاسم الإنتخابي + مقعد بمقتضى المتوسط الأكبر)

قائمة الحزب "جـ " = لا تحصل على أي مقعد .

وقد عقد الأستاذ جاك كادار مقارنة بين النتائج المترتبة على اتباع طريقة أكبر البقايا واتباع طريقة أكبر المتوسطات ،مشيرا إلى أن طريقة أكبر المتوسطات تفيد الأحزاب الكبرى دون الصغرى . ذلك أن هذه الطريقة قد ترتب عليها منح الحزب " أ " مقعدا ثالثا بينما لم يحصل الحزب " جـ " على أى مقعد . وذلك على خلاف طريقة أكبر البقايا حيث لم يحصل الحزب " أ " إلا على مقعدين بينما حصل الحزب "جـ " على مقعد واحد . ولذلك فإن طريقة أكبر البقايا تعمل دائما لصالح الأحزاب الصغيرة (١) . ويتم استخدام هذه الطريقة (أكبر المتوسطات) فى بلجيكا (٢) .

ويعطى الأستاذ اندريه هوريو (٣) مثلا آخر يوضح فيه كيفية توزيع المقاعد وفقا لنظام اكبر البقايا ونظام أكبر المتوسطات ،فيقول : لو أن هناك دائرة بلغ عدد الأصوات الصحيحة فيها ٧٥٠٠٠ صوتا وقد خصص لهذه الدائرة خمسة مقاعد ويتزاحم عليها أربع قوائم ، وحصلت القائمة " أ " على ٣٥٠٠٠ صوت والقائمة " ب " على ٢١٠٠٠ صوت وحصلت القائمة " جـ " على ١٢٠٠٠ صوت والقائمة " د " على ٧٠٠٠ صوت . فإن توزيع المقاعد يتم على مراحل ثلاث :

المرحلة الأولى : ويتم فيها توزيع المقاعد تبعا للقاسم الانتخابى .

المرحلة الثانية : ويتم فيها توزيع البقايا من المقاعد أما على أساس أكبر البواقى أو على أساس أكبر المتوسطات .

---

(١) Jacques CADART, op.cit., P. 238;
Andre HAURIOU, op.cit., P. 304.
وفى هذا المعنى انظر :الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ .

(٢) الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ،ص ٤٧ .

(٣) Andre HAURIOU, op.cit., PP. 305 et suiv.

المرحلة الثالثة : ويتم فيها احتساب النتيجة النهائية للتوزيع .

ويتم تحديد القاسم الانتخابي بقسمة عدد الأصوات الصحيحة في الدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها ، وذلك على النحو التالي

القاسم الانتخابي = عدد الأصوات الصحيحة ٧٥٠٠٠ / عدد المقاعد ٥ = ١٥٠٠٠ صوتا

ثم توزع المقاعد على القوائم الأربع على النحو التالي:

قائمة الحزب "أ" = ٣٥٠٠٠ / ١٥٠٠٠ = ٢ مقعد

قائمة الحزب "ب" = ٢١٠٠٠ / ١٥٠٠٠ = ١ مقعد

قائمة الحزب "ج" = ١٢٠٠٠ / ١٥٠٠٠ = صفر مقعد

قائمة الحزب "د" = ٧٠٠٠ / ١٥٠٠٠ = صفر مقعد

فيكون التوزيع المبدئي هو حصول قائمة الحزب " أ " على مقعدين ، وحصول قائمة الحزب "ب " على مقعد واحد ، ويبقى مقعدان شاغران .

ويشير هوريو إلى أن توزيع المقاعد المتبقية يكون وفقا لطريقة أكبر البواقي أو لطريقة أكبر المتوسطات .

وتبعا لنظام أكبر البواقي تمنح المقاعد المتبقية في الدائرة للقوائم التي يكون لديها أكبر باق من الأصوات غير المستغلة بالترتيب فيكون على النحو التالي :

قائمة الحزب " أ " مقعدان (٣٠٠٠٠ صوت مستعمل) تبقى ٥٠٠٠ صوت غير مستعمل .

قائمة الحزب " ب " ١ مقعد (١٥٠٠٠ صوت مستعمل) تبقى ٦٠٠٠ صوت غير مستعمل .
قائمة الحزب " ج " صفر مقعد (صفر صوت مستعمل) تبقى ١٢٠٠٠ صوت غير مستعمل .
قائمة الحزب " د " صفر مقعد (صفر صوت مستعمل) تبقى ٧٠٠٠ صوت غير مستعمل .

ويلاحظ هنا أن أكبر البواقى يخص القائمة " ج " ، ومن ثم فهى التى تفوز بالمقعد الرابع من المقاعد الشاغرة ، ثم يلى القائمة " ج " فى عدد الأصوات الباقية القائمة " د " ومن ثم فتفوز بالمقعد الخامس .

وتبعا لما سبق يكون التوزيع النهائى للمقاعد وفقا لنظام أكبر البواقى هو"

قائمة الحزب " أ " : ٢ مقعد على أساس التوزيع الأول للقاسم الانتخابى .
قائمة الحزب " ب " : ١ مقعد على أساس التوزيع الأول للقاسم الانتخابى .
قائمة الحزب " ج " : ١ مقعد على أساس التوزيع الثانى على أساس أكبر البواقى .
قائمة الحزب " د " : ١ مقعد على أساس التوزيع الثانى على أساس أكبر البواقى .

وتبعا لنظام أكبر المتوسطات الذى يفترض اعطاء مقعدا اضافيا لكل القوائم على سبيل المجاز ، ثم القيام باستخراج متوسط كل قائمة بقسمة عدد الأصوات التى حصلت عليها القائمة على عدد المقاعد (التى فازت بها وفقا للقاسم الانتخابى مضافا إليها المقعد المفترض) ، فإن الأمر يجرى على النحو التالى لاستخراج المتوسط :

القائمة "أ" = ٣٥٠٠٠ ÷ ٣ مقاعد (مقعدان حقيقيان وفقا للقاسم الانتخابى + مقعد مفترض) = ١١٦٦٦ صوتا.

القائمة "ب" = ٢١٠٠٠ ÷ ٢ مقعد (١ مقعد حقيقى وفقا للقاسم الانتخابى + مقعد مفترض) = ١٠٥٠٠ صوتا

القائمة "ج" = ١٢٠٠٠ ÷ ١ مقعد (صفر مقعد حقيقى وفقا للقاسم الانتخابى + مقعد مفترض) = ١٢٠٠٠ صوتا

القائمة "د" = ٧٠٠٠ ÷ ١ مقعد (صفر مقعد حقيقى وفقا للقاسم الانتخابى + مقعد مفترض) = ٧٠٠٠ صوتا

وتبعا لهذا الأسلوب تفوز القائمة " ج " بالمقعد الرابع ، إذ هى التى يتوفر لها أكبر المتوسطات أى ١٢٠٠٠ صوت ، وهو المتوسط الأقوى لهذه القوائم . وفى هذه الحالة يتحول المقعد المفترض للقائمة " ج " إلى مقعد حقيقى .

أما بالنسبة للمقعد الخامس الذى لم يتم توزيعه ، فإنه يلزم لاسناده إلى أى قائمة اعادة الأسلوب السابق بعد اعطاء كل قائمة مقعدا افتراضيا على نحو ما رأينا من قبل ، ويجرى الأمر على النحو التالى :

القائمة "أ" = ٣٥٠٠٠ ÷ ٣ مقعد (٢ مقعد حقيقى + مقعد مفترض) = ١١٦٦٦ صوتا

القائمة "ب" = ٢١٠٠٠ ÷ ٢ مقعد (١ مقعد حقيقى + مقعد مفترض) = ١٠٥٠٠ صوتا

القائمة "ج" = ١٢٠٠٠ ÷ ٢ مقعد (١ مقعد حقيقى + ١ مقعد مفترض) = ٦٠٠٠ صوتا

القائمة "د" = ٧٠٠٠ ÷ ١ مقعد (صفر مقعد حقيقى + ١ مقعد مفترض) = ٧٠٠٠ صوتا

وهنا نلاحظ أن أكبر المتوسطات يخص القائمة " أ " ، ومن ثم فإنها هى التى تفوز بالمقعد الخامس . وتكون نتيجة التوزيع الثانى للمقاعد على النحو التالى :

التوزيع الأول : القائمة " أ " : ٢ مقعد .

القائمة " ب" : ١ مقعد .

التوزيع الثانى : القائمة " جـ " ١ مقعد .

وتكون النتيجة النهائية لتوزيع المقاعد هى :

القائمة " أ " : ٣ مقاعد ، القائمة " ب" : ١ مقعد

القائمة " جـ " : ١ مقعد ، القائمة " د " : صفر (١) .

(١) ويوضح الأستاذ اندريه هوريو كيفية توزيع المقاعد مقارنا بالنتائج المترتبة على استخدام طريقة أكبر البواقى ، وطريقة أكبر المتوسطات .

التوزيع الأول الذى تم بمقتضى القاسم الانتخابى

القائمة "أ" = ٢ مقعد القائمة "ب" = ١ مقعد

التوزيع بمقتضى أعلى البواقى

القائمة "ج" = ١ مقعد

القائمة "د" = ١ مقعد

النتائج النهائية

القائمة "أ" = ٢ مقعد

القائمة "ب" = ١ مقعد

القائمة "ج" = ١ مقعد

القائمة "د" = ١ مقعد

التوزيع بمقتضى المتوسط الأكبر

القائمة "ج" = ١ مقعد

القائمة "أ" = ١ مقعد

النتائج النهائية

القائمة "أ" = ٣ مقعد

القائمة "ب" = ١ مقعد

القائمة "ج" = ١ مقعد

القائمة "د" = صفر مقعد

Andre HAURIOU, op.cit., P. 308.

طريقة أكبر المتوسطات (اسلوب هوندت) Le systeme de Hondt

اكتشف هوندت العالم الرياضى ببلجيكا طريقة تكمن بمقتضاها - بصورة مباشرة - من معرفة نتائج الإنتخابات التى تجرى على أساس التمثيل النسبى دون حاجة إلى اتباع المراحل الثلاث السابقة (١) ، أو حتى التفريق بين المقاعد التى حصل عليها القوائم بمقتضى القاسم الإنتخابى والمقاعد المتبقية .ان هذا الطريق الذى ابتدعه هوندت يوصل إلى النتيجة النهائية للإنتخاب دفعة واحدة . ويسمى هذا الأسلوب

Systeme du quotient approche ou
Systeme du division electoral (٢)

وقد حصر هوندت اسلوبه فيما يلى :

١ - تقسم الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ وهكذا بقدر عدد القوائم الإنتخابية . فإذا كانت هناك أربعة قوائم فيتم تقسيم الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على الأعداد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ .

٢ - يرتب ناتج القسمة ترتيبا تنازليا الأكبر فالأقل ويكتفى بإجراء الترتيب حتى العدد الذى يوازى عدد المقاعد المطلوب شغلها . فإذا كان عدد هذه المقاعد خمسة ، فإنه يكتفى فى الترتيب التنازلى بالأرقام الخمسة فقط .

(١) وانظر في الأمثلة التي ساقها الكثير من الفقه في شان توزيع المقاعد وفقا لنظام التمثيل النسبى :

Maurice DUVERGER, op.cit., PP. 118 et suiv.;
Pierre PACTET, op.cit., P. 64,

وانظر أيضا الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٤ ، ٢٠٦ .

Andre HAURIOU, op.cit., PP. 304 et 308;
Georges BURDEAU, op.cit., P. 158.

(٢) Jacques CADART, op.cit., P. 238.

٣ - يعتبر أصغر هذه الأرقام هو القاسم المشترك ، ويقدر ما تحتويه كل قائمة من هذا القاسم المشترك لعدد الأصوات بقدر ما يكون نصيبها من المقاعد (١) .

فبالنسبة للمثال الذى ساقه لنا الأستاذ جاك كادار (٢) ،نجد أن توزيع المقاعد يتم على النحو التالى :

	القائمة "أ"	القائمة "ب"	القائمة "ج"
١	٦٠٠٠٠	٤٦٠٠٠	١٩٠٠٠
٢	٣٠٠٠٠	٢٣٠٠٠	٩٥٠٠
٣	٢٠٠٠٠	١٥١٣٣	٦٣٣٣
٤	١٥٠٠٠	١١٥٠٠	٤٧٥٠
٥	١٢٠٠٠	٩٢٠٠	٣٨٠٠

وترتيب الأرقام ترتيبا تنازليا حتى الرقم الخامس يكون على النحو التالى :

٦٠٠٠٠ ، ٤٦٠٠٠ ، ٣٠٠٠٠ ، ٢٣٠٠٠ ، ٢٠٠٠٠ ويعتبر الرقم الأخير وهو (٢٠٠٠٠) القاسم المشترك .

(١) ويشير كل من الدكتور وايت ابراهيم الأستاذ توفيق حبيب إلى أن اسلوب هوندت قد تم الأخذ به فى بلجيكا منذ عام ١٨٩٩ ويرتاح إليه البلجيكيون ونبغوا فى تطبيقه . وان هذه الطريقة - فى نظرهم - تفضل غيرها من الوجهة النظرية الحسابية .ونظرا لإتصافها بالتعقيد فإنه يترك أمر تطبيقها - على حد قول البعض من ساستهم - إلى المتخصصين فى العلوم والرياضة بإعتبارهم أقدر على العمليات الحسابية التى تقتضيها . المرجع السابق ، ص ١٤٨ .

(٢) Jaques CADART, op.cit., P. 238,

وانظر أيضا الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١٧ وما بعدها .

وبقسمة عدد الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على القاسم المشترك ، فإننا نصل إلى عدد المقاعد التى تفوز بها كل قائمة :

القائمة "أ" = ٦٠٠٠٠ / ٢٠٠٠٠ = ٣ مقاعد

القائمة "ب" = ٤٦٠٠٠ / ٢٠٠٠٠ = ٢ (مقعدان)

القائمة "ج" = ١٩٠٠٠ / ٢٠٠٠٠ = صفر مقعد / ٥ مقاعد

أما بالنسبة للمثال الذى أورده الأستاذ اندريه هوريو (١) ، فإنه يمكن توزيع المقاعد وفقا لأسلوب هوندت على النحو التالى :

	القائمة "أ"	القائمة "ب"	القائمة "ج"	القائمة "د"
١	٣٥٠٠٠	٢١٠٠٠	١٢٠٠٠	٧٠٠٠
٢	١٧٥٠٠	١٠٥٠٠	٦٠٠٠	٣٥٠٠
٣	١١٦٦٦	٧٠٠٠	٤٠٠٠	٢٣٣٣
٤	٨٧٥٠	٥٢٥٠	٣٠٠٠	١٧٥٠

وترتيب هذه الأرقام ترتيبا تنازليا حتى الرقم الخامس (حيث يوجد خمس مقاعد) يكون على النحوالتالى :

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., P. 309,
الدكتور مصطفى أبو زيد : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٣
وراجع مؤلفه : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٧٥ .

٣٥٠٠٠ ، ٢١٠٠٠ ، ١٧٥٠٠ ، ١٢٠٠٠ ، ١١٦٦٦ . والرقم الأخير هو الذى يمثل القاسم المشترك لعدد الأصوات ، وبقسمة عدد الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على هذا القاسم المشترك يمكن تحديد عدد المقاعد التى تفوز بها كل قائمة . فتكون النتيجة على النحو التالى :

قائمة الحزب أ = ٣٥٠٠٠ / ١١٦٦٦ = ٣ مقاعد

قائمة الحزب "ب" = ٢١٠٠٠ / ١١٦٦٦ = ١ مقعد

قائمة الحزب "ج" = ١٢٠٠٠ / ١١٦٦٦ = ١ مقعد

قائمة الحزب "د" = ٧٠٠٠ / ١١٦٦٦ = صفر مقعد

٥ مقاعد

ويسوق لنا الأستاذ موريس ديفرجيه (١) مثالا أكثر وضوحا يبين فيه كيفية تطبيق طريقة هوندت . فلو أن هناك دائرة خصص لها خمسة مقاعد ويوجد بها خمسة قوائم لأحزاب مختلفة أ ، ب ، جـ ، د ، هـ ..وحصلت قائمة الحزب " أ " على ٢٧٠٠٠ صوت ، وحصلت قائمة الحزب " ب " على ٢٣٠٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب " جـ " على ١٥٠٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب " د " على ٧٦٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب " هـ " على ٧٤٠٠ صوت ..فإن نتيجة توزيع المقاعد ستكون على النحو التالى :

	قائمة الحزب "أ" =	القائمة "ب"	القائمة "ج"	القائمة "د"	القائمة "هـ"
١	٢٧٠٠٠	٢٣٠٠٠	١٥٠٠٠	٧٦٠٠٠	٧٤٠٠
٢	١٣٥٠٠	١١٥٠٠	٧٥٠٠	٣٨٠٠	٣٧٠٠
٣	٩٠٠٠	٧٦٦٦	٥٠٠٠	٢٥٣٣	٢٤٦٦
٤	٦٧٥٠	٥٧٥٠	٣٧٥٠	١٩٠٠	١٨٥٠
٥	٥٤٠٠	٤٦٠٠	٣٠٠٠	١٥٢٠	١٤٨٠

(١) Maurice DUVERGER, op.cit., P. 119.

وترتيب هذه الأرقام ترتيبا تنازليا حتى الرقم الخامس نحوز يلى
٢٧ ، ٢٣ ، ١٥ ، ٠٣٥ ... ، ٠١٥ والرقم الأخير
١١٥٠٠ هو القاسم المشترك
وبقسمة عدد الأصوات التى حصلت عليها كل قائمه على القاسم المشترك نحصل على عدد المقاعد التى نالها كل قائمه ويكون النتيجة النهائية هى

قائمه الحزب "أ" = $\frac{٢٧}{٠١٥}$ = ٢ مقعد

قائمه الحزب "ب" = $\frac{٢٣}{١١٥}$ = ٢ مقعد

قائمة الحزب "ج" = $\frac{١٥ ..}{١١٥ .}$ = ١ مقعد (١)

أما بالنسبة لقائمتى الحزبين " د " ، " هـ " فلم يحصل أى منهما على أى مقعد نتيجة عدم حصول أى منهما على عدد من الأصوات يبلغ القاسم المشترك

ب- عملية توزيع المقاعد بين مرشحى الأحزاب:

قلنا فى شأن تقسيمنا لنظام القوائم انها إما أن تكون قوائم مغلقة أو قوائم مع التفصيل أو قوائم مع المزج . ويتوقف أمر كيفيه توزيع المقاعد بين مرشحى الحزب فى كل دائرة انتخابية على طبيعه القوائم ، أى من حيث أخذ النظام الإنتخابى بالقوائم المغلقه أو بالقوائم مع التفصيل أو بالقوائم مع المزج

---

(١) وأنظر أيضا في شرح نظام هوندت Georges BURDEAU, op.cit., P 158

ففى نظام القوائم المغلقة ، وحيث يكون الناخب - كما سبق القول - مجبرا على التصويت لقائمة واحدة بكل ما تتضمنها من أسماء دون امكانية التعديل فيها اضافة أو حذفا أو حتى ترتيبا ، فإن توزيع المقاعد بين مرشحى هذه القائمة يكون وفقا للترتيب الثابت بالقائمة . فإذا فازت مثلا قائمة لحزب ما فى دائرة معينة بثلاثة مقاعد وكان بها عشرة اسماء فإن المقاعد الثلاثة توزع على المرشحين الثلاثة الأول أى الأول والثانى والثالث .

وهذه النقطة لا تغيب عن نظر قادة الحزب ولا عن أعين الناخبين أنفسهم . فقادة الحزب يصدرون دائما قوائمهم فى الدوائر المختلفة بأسماء المرشحين ذوى الشعبية فى الدائرة وذوى الخبرة والدراية بالشئون السياسية ، وهم - قادة الحزب - سيحرصون دائما على أن تحتل رءووس قوائمهم اسماء المرشحين الذين يرغبون فى اعطائهم أولوية فى الفوز بمقاعد المجلس . ونتيجة ذلك نجد التنافس والتزاحم بين أعضاء الحزب فى محاولة استمالة القادة بقصد وضع اسمائهم على رأس القوائم . أما بالنسبة للناخبين ، فالأمر بكون بذات الأهمية من الناحية العملية . أنهم سيختارون القوائم التى تتصدرها اسماء المرشحين ذوى الشعبية المحلية ايمانا منهم بأهمية هذا الترتيب ، وأنه عند حصول القائمة على عدد من الأصوات فإن المقاعد الممثلة بها ستكون من حظ المرشحين المتصدرين للقائمة .

ان الأمر يختلف فى حالة القوائم المغلقة على أساس التمثيل النسبى عنه فى حالة الإنتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية . ففى هذا النظام الأخير تفوز القائمة بجميع ما تتضمنها من أسماء حال حصولها على نسبة الأغلبية ، من كان منهم ينال اعجاب الناخب ومن لم يكن محل اعجابه أو تقديره ، ان الناخب سيكون مدركا لهذه الحقيقة تماما .

أما فى حالة اتباع نظام الإنتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى ، فإن الناخب سيكون مدركا تماما وهو يدلى بصوته ان توزيع المقاعد سوف يتم على أساس التمثيل النسبى ، وان كل حزب لن يحصل على كل مقاعد الدائرة ، بل على نسبة من المقاعد بقدر عدد ما ناله من أصوات ، وان توزيع المقاعد سيتم حسب الترتيب الذى أعده الحزب . هذه الحقيقة ستكون واضحة أمام الناخب لا يحدها سوى حصول هذه القائمة على جميع الأصوات بالدائرة ، أى حصولها على نسبة ١٠٠٪ من الأصوات وهو أمر يكون محل شك كبير لدى هيئة الناخبين !!

. أما فى نظام الإنتخاب بالقوائم المقرونة بالتفضيل ، وحيث يترك للناخب حرية اعادة تريب الأسماء فى القوائم ، أو فى نظام القوائم مع المزج - حيث يترك للناخب حرية المزج بين القوائم وتقديم قائمة من عنده - فنجد اختلافا فى النتائج من حيث توزيع المقاعد عنه فى نظام القوائم المغلقة .

ففى نظام القوائم مع التفضيل ، سوف يتم توزيع المقاعد التى حصلت عليها القائمة وفقا للترتيب الذى ارتأه الناخبون لا وفقا لإرادة قادة الأحزاب . فيتم توزيع المقاعد الثلاثة التى حصلت عليها قائمة الحزب فى المثال السابق على الثلاثة الأول الذين منحتهم هيئة الناخبين أولوية الفوز بالمقاعد .

أما فى حالة القوائم مع المزج ، فإن الفوز بالمقاعد يكون للمرشحين الذين يحصلون على الأغلبية وفقا لترتيب الأصوات التى نالها كل مرشح . فلو أن دائرة بها أربعة قوائم لأحزاب مختلفة وتضمنت كل قائمة عشرة أسماء من المرشحين ، وكان النظام المتبع هو نظام القوائم مع المزج ، فإنه يكون على الناخب أن يختار من بين المرشحين جميعا - والبالغ عددهم الأربعون مرشحا - عشرة ، أيا كانت

الأحزاب التى ينتمون إليها ، وتوزع المقاعد على المرشحين الذين نالوا أعلى نسبة من الأصوات ، أى وفقا لقانون الأغلبية النسبية . فكأننا فى هذا الخصوص أمام توزيع للمقاعد على أساس الإنتخاب الفردى على دور واحد مع الإحتفاظ بالسمة الخاصة بهذا النظام ، وهو وجود عدد من النواب بدلا من نائب فرد عن الدائرة .

ثانيا
التمثيل النسبى على مستوى الدولة
(التمثيل النسبى الشامل)

ان اجراء الانتخابات وفقا لنظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة قد يكون كليا حيث تجرى الانتخابات منذ البداية على الاطار القومى ، وقد يكون جزئيا حيث تجرى الانتخابات على مستوى الدوائر ويكتفى بالإطار القومى بالنسبة لتوزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب المتنافسة .

التمثيل النسبى الشامل على مستوى الدولة :

ففى الوضع الأول وحيث تجرى الانتخابات منذ البداية على المستوى القومى تكون الدولة بأسرها دائرة انتخابية واحدة ، وتكون قوائم الأحزاب أيضا قوائم قومية أى موحدة على مستوى الدولة (١) . وهنا يتم توزيع المقاعد بين هذه القوائم تبعا للقاسم الانتخابى القومى : Le quotient national الناتج عن قسمة عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على نطاق الدولة على عدد المقاعد النيابية المقررة ، ويتم توزيع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البواقى أو أكبر المتوسطات (٢) .

---

(١) Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.
Pierre PACTET, op.cit., p. 69.

(٢) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

اسرائيل كنموذج لتطبيق هذا النظام :

لا يجد هذا النظام تطبيقه إلا فى الدول محدودة المساحة قليلة السكان ، ويغلب على شعبها طابع عدم التجانس (١) . وتعتبر اسرائيل النموذج المعاصر من الدول التى تأخذ بنظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة . إذ تعد اسرائيل كلها طبقا لنظامها الانتخابى دائرة واحدة

وتقدم جميع الأحزاب قوائمها أيضا على مستوى الدولة ، بحيث تتضمن كل منها ١٢٠ مرشحا بقدر عدد مقاعد الكنيست (٢) . ويتم توزيع مقاعد الكنيست على أساس القاسم الانتخابى القومى الناتج من قسمة عدد الأصوات التى أعطيت على مستوى الوطن بأسره على عدد المقاعد (أى على ١٢٠ مقعد) المخصصة للمجلس السيابى ، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر ما فيها من القاسم القومى .

على أنه إذا كان من الطبيعى أن يكون حصول أى حزب من الأحزاب المتنافسة على مقعد نيابى فى الكنيست مشروط ببلوغه حد القاسم القومى ، أى ١/١٢٠ من الأصوات التى أعطيت صحيحة كحد أدنى للتمثيل فى المجلس ، فإن المشرع الاسرائيلى قد رأى اجراء تعديل جزئى محدود الأثر ، مفاده تعليق حصول الحزب على مقعد نيابى واحد على نيله عدد من الأصوات تساوى ١/١٠٠ من الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الدولة (٣) .

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., p. 65.
الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، الطبعة الثالثة ١٩٧٩ ، ص ١٩٧ .

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

على أن نتائج الانتخابات قد لا تأتى متفقة مع القاسم الانتخابى القومى الذى يجرى على أساسه توزيع المقاعد ، إذ قد تكون هناك أصوات باقية لبعض الأحزاب لم تستفد منها ، وتكون هناك أيضا مقاعد شاغرة بالكنيست لم يتم ملؤها ، فكيف واجه النظام الانتخابى الاسرائيلى مشكلة توزيع المقاعد المتبقية ، وما هو الأساس الذى تبناه فى هذا الخصوص ؟

يجيبنا على هذا التساؤل الأستاذ كلود ليكليرك قائلا " أن النظام الانتخابى فى اسرائيل كان يأخذ حتى عام ١٩٧٣ بنظام أكبر البواقى du plus fort reste كأساس لتوزيع الـ المتبقية ، ومن ثم كان يفوز بالمقاعد الشاغرة الأحزاب التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة على المستوى الوطنى " (١) .

أما بعد ١٩٧٣ ، فإن توزيع المقاعد الشاغرة بالكنيست يكون وفقا لنظام أكبر المتوسطات de la plus fort moyenne والذى يعطى المقاعد الشاغرة للأحزاب التى فازت بأكبر عدد من المقاعد . ويشير الأستاذ كلود ليكليرك إلى أن اصلاح النظام الانتخابى على هذا النحو ، وتطبيق أكبر المتوسطات ، كان يهدف إلى خدمة الأحزاب الكبيرة والعمل لصالحها . (٢)

التمثيل النسبى الجزئى على مستوى الدولة :

بالنسبة للوضع الثانى للتمثيل على مستوى الدولة (وهو الوضع المألوف والعادى) ، وحيث تجرى الانتخابات على مستوى

---

(١) Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.

(٢) ومع ذلك يشير ليكليرك أنه لم يكن لمعدل أكبر المتوسطات إلا مدى محدود فى الانتخابات الاسرائيلية التى أجريت فى ٣١ ديسمبر ١٩٧٣ ، حيث لم يكن هناك من المقاعد الشاغرة سوى مقعدين بالنسبة إلى ١٢٠ مقعدا .
Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.

الدوائر ، ويكتفى بالاطار القومى بالنسبة لتوزيع المقاعد الباقية فقط ، فيفترض فيه الأخذ بأسلوب القاسم الثابت أو العدد الموحد le quotient fixe ou le nombre uniforme . وهذا القاسم الثابت أو العدد الموحد يعينه القانون سلفا ، ويمثل عدد الأصوات التى يجب أن تحصل عليها كل قائمة للحصول على مقعد واحد ، وهو يكون تبعا لذلك واحدا فى جميع دوائر الدولة (١) . ويلعب هذا الرقم الموحد نفس الدور الذى يلعبه القاسم الانتخابى لكل دائرة ، ذلك القاسم الذى ينتج كما سبق ورأينا من قسمة عدد الأصوات على عدد المقاعد (٢) .

وطبقا لهذا الأسلوب ، فإن كل قائمة تفوز فى الدائرة بقدر من المقاعد مساو لعدد الأصوات التى حصلت عليها مقسوما على الرقم الموحد . فمثلا لو كان هذا الرقم الموحد ٥٠٠٠٠ ، فإن القائمة التى تحصل على ٢٢٥٠٠٠ صوت ، يكون لها الحق فى أربعة مقاعد ويتبقى لها بعد ذلك ٢٥٠٠٠ صوت لم تستفد منها . ثم يتم بعد ذلك تجميع البقايا من الأصوات الخاصة بكل حزب على حدة فى جميع الدوائر ، ويكون له عدد آخر من المقاعد النيابية بقدر ما فى هذه الأصوات المتبقية من الرقم الموحد . (٣)

فلو افترضنا مثلا أن الرقم الموحد هو ٤٠٫٠٠٠ صوت وأن القائمة " أ " قد حصلت فى دائرة ما على ١١٠٫٠٠٠ ، فإنها تفوز

---

(١) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 156.
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .

(٢) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٣) Pierre PACTET, op.cit., p. 66.
Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.
Michel Henry FABRE, op.cit., p. 274.
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

بمقعدين ويتبقى لها ٣٠٫٠٠٠ صوت غير مستغلة ، فإذا جمعنا هذا العدد من الأصوات غير المستغلة مع الأصوات الأخرى التى نالها ذات الحزب ولم يستفد منها فى جميع الدوائر وبلغ عددها على النطاق القومى ٨٤٢٫٠٠٠ ، فإن هذه القائمة تفوز على مستوى الدولة بأكثر من عشرين مقعدا (١) .

على هذا النحو نجد أن توزيع المقاعد النيابية يتم على مرحلتين :

المرحلة الأولى : حيث يكون لكل قائمة عدد من المقاعد بقدر ما حصلت عليه من الرقم الموحد داخل كل دائرة .

المرحلة الثانية : حيث تحصل كل قائمة على عدد آخر من المقاعد بقدر ما تتضمنه من عدد الأصوات المتبقية (فى جميع الدوائر) من الرقم الموحد ، وهو ما يتم اجراؤه على المستوى القومى أو الوطنى .

ويلاحظ أن جميع الأحزاب أو غالبيتها ستستفيد فى المرحلة الثانية من كل الأصوات التى حصلت عليها ولم تكن قد استفادت بها فى كل دائرة على حدة ، لعدم بلوغ الأصوات المتبقية للرقم الموحد ، إذ تستطيع أن تفوز بمقعد أو بأكثر إذا بلغ عدد الأصوات المتبقية فى جميع الدوائر الرقم الموحد .

على أن الأستاذ جاك كادار يشير إلى أنه يوجد أسلوب آخر يتبع فى شأن توزيع المقاعد المتبقية ، خلافا لأسلوب المتوسط القومى سالف الذكر ، ويسمى بأسلوب Systeme Adler, Leon Blum, Etienne Well-Raynal ، نسبة إلى القائلين به .

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

ومقتضاه أن توزع المقاعد الباقية بمقتضى انتخاب فردى بالأغلبية على دور واحد ، يجرى فى الدوائر لانتخاب جزء من النواب يقرب من النصف ، أما الجزء الباقى من النواب ، فيتم اختياره على أساس بواقى الأحزاب بترتيب نسبة عدد الأصوات التى حصل عليها مرشحو كل حزب (١) .

ويبدو أن النظام السابق قد دافع عنه الاشتراكيون فى فرنسا فى برنامجهم الانتخابى عام ١٩٧٢ ، تحت عنوان :
"Changer la vie, programme du gouvernement du parti socialiste,

النظام الانتخابى الايطالى كنموذج لنظام التمثيل النسبى الجزئى على مستوى الدولة :

يتبنى قانون الانتخاب الايطالى نظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة بالنسبة لمجلس النواب ، حيث يجرى الانتخاب وتوزيع المقاعد على مرحلتين :

المرحلة الأولى : ويتم فيها اجراء الانتخابات فى ٣٢ دائرة وتوزيع المقاعد وفقا للمتوسط الإنتخابى الذى يخص الدائرة .

والمرحلة الثانية : يتم فيها تجميع الأصوات الباقية لكل حزب على مستوى الدولة ويتم توزيع المقاعد وفقا للمتوسط القومى بين قوائم الأحزاب التى تكون قد حصلت على مقعد واحد على الأقل فى

---

(١) أنظر فى ذلك Jacques CADART, opc.cit., p. 240.

والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .

احدى الدوائر ، أو تكون قد حصلت على ٣٠,٠٠٠ صوت على المستوى القومى . (١)

على هذا النحو نجد أن نظام الانتخاب الايطالى يتمتع بذاتية خاصة . فالأمر قد تعلق بتمثيل نسبى R.P على المستوى المحلى مع توزيع المقاعد الباقية على المستوى القومى وفقا لقاسم موحد . (٢)

عيوب نظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة :

يشير الفقه الدستورى إلى عيبين يشوبان نظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة :

الأول : اختيار النواب على المستوى القومى يتم عن طريق قادة الأحزاب لا عن طريق الشعب :

يشير الأستاذ كادار إلى أن المقاعد المتبقية ، التى لم يتم توزيعها على مستوى الدوائر ويتم ترحيلها على المستوى القومى ، يجرى توزيعها بواسطة قادة الأحزاب par les etats - majors des partis حيث يستأثر هؤلاء القادة بإعداد القوائم القومية ، الأمر الذى يترتب عليه أن يكون اختيار عدد كبير من النواب متروكا لتقدير الأحزاب وليس لتقدير الشعب (٣) .

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., pp. 66 et 142.

(٢) Claude LEGLERCQ, op.cit., p. 130.

(٣) Jacques CADART, op.cit., pp. 240-241.

Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

حيث يقول أن النواب الذين سيشغلون المقاعد النيابية فى التوزيع الثانى الذى يت على المستوى القومى لايكون وفقا لارادة الشعب بل لارادة قادة الأحزاب

Non de la volonte du peuple, mais de celle des etats-majors des partis ....

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام : Alder Leon, Blum Etienne, Weil Raynal هو النظام الوحيد الذى يحول دون سيطرة قادة الأحزاب السياسية . ولذلك لا يلقى هذا النظام هوى لدى قادة الأحزاب (١) .

وهذا العيب أبرزه الجنرال ديجول نفسه وندد به عام ١٩٤٥ عندما كانت فرنسا تضع أسس نظامها السياسى بعد تحريرها من الاحتلال الالمانى .

ويذهب الدكتور مصطفى أبو زيد إلى " أن نظام التمثيل النسبى الكامل من شأنه أن يجعل بعض القيادات الحزبية تتمتع بعضوية دائمة فى البرلمان وبصرف النظر عما يمكن أن يطرأ على شعبية الحزب من هبوط ، فإن أى حزب - على درجة من الانتشار - يحصل على بعض الأصوات هنا وبعض الأصوات هناك - فيكون واثقا أنه سيحصل على بعض المقاعد - عند تجميع الأصوات الباقية على مستوى الدولة - وما عليه حينئذ إلا أنه يضع فى مقدمة مرشحيه بعض الأسماء التى يصبح من المؤكد فوزها ودخولها المجلس النيابى . وهذا الوضع من شأنه أن يخلق بعض نواب غير قابلين للعزل ، يأتى بهم الحزب فى جميع الأحيان رغم كل الظروف . وعلى حد تعبير الجنرال ديجول فإن كل حزب - فى ظل هذا النظام - سوف يكون متأكدا من نجاح بعض قادته الذين كانوا " سيسفون التراب " فى المحافظات دون أن يجدوا نجاحا فى أى دائرة على الأطلاق " . (٢)

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 241.

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ .

الثانـي : التعـدد غير المحدود للاحزاب السياسيـة :

وهذا العيب أشد خطورة من سابقـه ، إذ يعمل هذا النظام على التعـدد الهائل للاحزاب الصغيـرة ، ويضم تجمعات ضعيفـة وغريبـة عن مجال السياسـة ، وتستطيـع هذه الأحزاب - بالرغـم من ضآلـة وزنها - أن تحصل بسهولـة على عدد من المقاعد بفضـل البقايـا المجمعة لها من جميع الدوائر ، فتتمكـن هذه الأحزاب الصغيـرة من التسلـل إلى المجالس النيابيـة . الأمـر الذى يؤدى إلى الحيلولـة دون تكوين أغلبيات برلمانيـة وما يترتـب على ذلك من فقدان عنصر الاستقـرار الوزارى الذى تنشـده كل دولـة . (١)

على أن الأستـاذ جاك كادار يرى أن هذا العيب يمكن تداركـه ، وذلك بمنـع الأحزاب التـى لاتحصـل على نسبـة من الأصوات من التمثيـل بالمجلـس . كما يمكن تدارك هذا العيب بإشتـراط الجدية فـى التمثيـل بتطلـب دفـع تأميـن معين غير قابـل للـرد فـى حالة عدم حصول الحزب على نسبـة معينـة من الأصوات . وأن كانت هذه الوسائـل العلاجيـة غير فعالـة ويترتـب على سلوكها تشويـه وهدم نظام التمثيـل النسبـى على مستـوى الدولـة .

على أى حال فقد أشار الفقـه الدستـورى بصـدد نقده لنظـام التمثيـل النسبـى على مستـوى الدولـة ، إلى أن تطبيـق هذا النظـام فـى ألمانيـا فـى ظل دستـور فيمـر من عام ١٩٢٠ حتـى عام ١٩٣٠ كان سببـا فـى وجود النازيـة . كما كان اقتـران مشروع دستـور ١٩٤٦

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 241.
Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.
Andre HAURIOU, op.cit., p. 304 et 309.

الدكتـور مصطفـى أبو زيد ، مبادئ النظـم السياسيـة ، المرجع السابـق ، ص ١٢٥ - ١٢٦ .

وفـى هذا المعنـى أنظ : الدكتـورة سعاد الشرقـاوى والدكتـور عبد اللـه ناصف ، المرجع السابـق ، ص ١٢٤ .

والدكتـور محمود عيد ، المرجع السابـق ، ص ٢٠٨ .

الفرنسـى بقانـون الانتخـاب القائـم على نظام التمثيـل النسبـى على مستـوى الدولـة سببـا لرفـض الشعب الفرنسـى لمشروع الدستـور والقانـون معا فى الاستفتـاء الذى أجرى فى مايو ١٩٤٦ . (١)

الفـرع الثانـى
تقديـر نظام التمثيـل النسبـى

ان لنظـام التمثيـل النسبـى مزاياه التـى تحسب لـه ، كما أن لـه عيوبـه التـى تحسب عليـه .

أولا : مزايا التمثيـل النسبـى

يحقق نظام التمثيـل النسبـى العديد من المزايـا التـى يتمسك بهـا المدافعون عنـه . وتجمل هذه المزايا فيمـا يلـى :

١ - تحقيـق العدالـة :

إذا كان نظام الانتخاب بالقائمـة على أساس التمثيـل النسبـى يسمح بتمثيـل جميع الأحزاب السياسيـة فى الدولة ، حيث توزع المقاعد النيابيـة على الأحزاب بقـدر ما حصلت عليـه من أصوات ، فإنـه يعمل فى ذات الوقت على تحقيق العدالة la justice بين الأكثريـة والأقليـة . وذلك على خلاف الانتخاب على أساس الأغلبيـة حيث يؤدى هذا النظـام إلى ظلم وغبن الأقليـة حين يستولـى حزب الأغلبيـة على جميع المقاعد أو أغلبها دون أن يترك لأحزاب الأقليـة سوى ما تجود به المصادفـات الانتخابيـة . (١)

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 241.

(٢) Claude LECLERCQ, op.cit., p. 132.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 309.

وأنظر أيضا : الدكتـور ثروت بدوى ، مبادئ النظم السياسيـة ، ص٢٤٧ . =

وفى تبيان ميزة العدالة التى تترتب على تطبيق نظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبى أشار ستيوارت ميل فى مجلس العموم قائلا :

" فى ديمقراطية تطبق حقيقة مبدأ المساواة ، ينبغى أن يمثل كل اتجاه على نحو تناسبى . فأغلبية الناخبين يجب أن يكون لها أغلبية تمثلها ، وأقلية الناخبين يجب أن يكون لها أقلية تمثلها . فالأقلية شأنها فى ذلك شأن الأغلبية يجب أن يكون لها من يمثلها . فإذا تخلف هذا الشرط ، فلا نكون بصدد حكومة مساواة ، بل أمام حكومة امتيازات وعدم مساواة " (١) .

ويرى الأستاذ جورج بيردو أن الأساس النظرى لنظام التمثيل النسبى يكمن فى مبدأ العدالة . هذا المبدأ - هو وحده - الذى يسمح بتمثيل البلاد بجميع الاتجاهات السائدة فيها ، وهو أمر لا يستطيع نظام الأغلبية تحقيقه . (٢)

= الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ، ص ٢٥٤ .
الدكتور محمد الشافعى أبو رأس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

(١) "Dans une democratie qui applique reellement le principe degalite, chaque tendance doit etre representee d'une maniere proportionnelle. Une majorite d'electeurs doit toujours avoir une majorite de representants, mais une minorite d'electeurs doit avoir une minorite de representants: Homme pour homme, ils doivent etre aussi pleinement representes que la majorite. Si cette condition n'est pas remplie, il n'y a psas un gouvernement egal, mais un gouvernement de privilege et d'inegalite" ..... أشار إليه :
Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

(٢) Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.
وفى نفس المعنى أنظر Pierre PACTET, op.cit., p. 63.

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن العدالة الحسابيه la justice mathematique فى توزيع المقاعد بين الأحزاب تتحقق فى نظام التمثيل النسبى بصورة واضحة وجلية سواء كان هذا التمثيل على مستوى الدوائر أو كان على مستوى الدولة . كما أن قاعدة تضخيم أو تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقليه - تلك القاعدة التى تسود نظام الأغلبية - تكاد تختفى تماما فى نظام التمثيل النسبى حيث كان القضاء على هذه القاعدة وما يترتب عليها من غبن للأقلية أهم هدف من أهداف التمثيل النسبى .

كما أن قاعدة التصويت المجدى ، التى تلازم نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دور واحد أو دورين ، لا تجد مكانا لتطبيقها فى نظام الانتخاب بالتمثيل النسبى ، حيث لا يكون الناخبون ملزمين بإعطاء أصواتهم للأحزاب الكبيرة ، أنهم سيوجهون أصواتهم فى ظل هذا النظام لقوائم الأحزاب التى تكون محل تقديرهم واعجابهم (١) والتى يشعرون بإرتياح نحو ضرورة تمثيلها بالمجلس ولو لم يكن لها فرص الحصول على الأغلبية داخله .

على هذا النحو يخلص المدافعون عن نظام التمثيل النسبى إلى تفوقه على نظام الأغلبية ، إذ يعمل على تمثيل الأحزاب والاتجاهات السياسية فى المجالس النيابية ، ومن ثم تبدو هذه المجالس فى نظرهم مرآة صادقة لهيئة الناخبين (٢) miroir ou photographie du corps electoral أو بمعنى آخر صورة ناطقة لمختلف الاتجاهات الفكرية والسياسية فى الدولة Carte "Carte geographique qui doit representer tous les elements du Pays avec leurs proportion". (٣)

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 242.

(٢) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 561.
Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.
الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .

(٣) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 561.
Pierre PACTET, op.cit., p. 63.
والدكتور وحيد رأفت ووايت ابراهيم . المرجع السابق ، ص ٢٨٢

٢ - العمل على استقلال الاحزاب والاحتفاظ بذاتيتها

كما يقال أن التمثيل النسبى ، إذ يصمن لجميع القوى والأحزاب تمثيلا عادلا فى المجالس النيابية ، يحفظ على الأحزاب الصغيرة استقلالها واحتفاظها ببرامجها الذاتية أو الخاصة ، وذلك على عكس نظام الأغلبية حيث تضطر الأحزاب الصغيرة إلى الاندماج فى الأحزاب الكبيرة حتى تساعدها على الفوز ببعض المقاعد ، وبذلك يكون التمثيل النسبى محققا للديمقراطية التى تفترض أن يكون الحكم فى يد الشعب ممثلا تمثيلا صحيحا يكشف عن جميع الاتجاهات والقوى فى الدولة . (١)

٣ - كفالة وجود معارضة قوية فى المجالس النيابية :

كما قيل أن نظام التمثيل النسبى ، إذ يعطى لكل حزب حق التمثيل فى البرلمان بنسبة ما حصل عليه من أصوات ، يضمن تكوين معارضة قوية (٢) . ووجود مثل هذه المعارضة أمر ضرورى لقيام الحكومات الديمقراطية . كما أن هذا الوجود يفيد كذلك الصالح العام وصالح الحزب نفسه حيث يحول دون استبداده واساءته استعمال السلطة ، ويقيه كل زلل أو خطأ يقع فيه وهو ما تحرص على ايجاده المعارضة . (٣)

ان غياب المعارضة ، أو شدة ضعفها ، يجعل حكومة الأغلبية أمام أنصار ينحصر عملهم فى المجلس بالتسبيح بحمد الحكومة مغفلين لواجبهم الأساسى فى الرقابة والمحاسبة ، الأمر الذى يدفع الحكومات إلى الخمول والتوانى فيما يجب أن تقوم به من أعباء تجاه

(١) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧
(٢) الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٤٢ ، ص ٢٩٨ ، الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩
(٣) الدكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ، ص ٢٤٧
الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٨٣
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩

الصالح العام . وهنا حق قول الرئيس الفرنسى رينيه بوانكاريه ان سحق الأقلية هو نصر قاتل لحكومة الأغلبية . (١) -

٤ - تشجيع الناخبين على الاهتمام بممارسة حقوقهم السياسية :

كما قيل أن نظام التمثيل النسبى يعمل على تشجيع الناخبين من أنصار الأحزاب الصغيرة ، على ممارسة حقوقهم السياسية وخاصة حق الانتخاب . إذ لا يهتم الناخب عادة بالانتخابات إلا بقدر ما يكون لصوته من أثر فعال وبقدر ادراكه أن مصلحة حزبه تقتضى منه عدم التخلف والحرص على الأدلاء بصوته ، وأنه كلما كثرت الأصوات التى ينالها الحزب زاد عدد المقاعد التى يفوز بها . وذلك على عكس نظام الأغلبية حيث يزداد التخلف عن حضور الانتخابات لادراكهم أن أصواتهم ستذهب سدى وأن مرشحيهم لن يفوزوا بالعضوية . (٢)

وأخيرا ، قيل أنه طالما أن نظام التمثيل النسبى لا يجرى إلا على أساس القوائم ، فإنه يتمتع بما يتمتع به نظام الانتخاب الأخير من قيامه على أساس المفاضلة بين البرامج والأفكار لا بين الأشخاص . (٣)

ثانيا : عيوب التمثيل النسبى

على الرغم من المزايا السابقة التى يحققها نظام التمثيل النسبى ، فإن الكثيرين من رجال الفقه والسياسة يفضلون عليه نظام الأغلبية ، نظرا لما يشوب نظام التمثيل النسبى من عيوب ومغامز يمكن ايجازها فيما يلى :

---
(١) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ .
(٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ .
الدكتور عثمان خليل عثمان ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ .
الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .
(٣) الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤٢٠ .

١ - صعوبة تطبيق نظام التمثيل النسبي :

ان نظام التمثيل لنسبي يتسم بالتعقيد في تطبيقه ، ويزداد الأمر تعقيدا كلما ابتغى النظام الوصول إلى جعل التمثيل النسبي مناسبا تماما مع أهمية الأصوات التي يحصل عليها كل حزب ، خاصة عند مرحلة توزيع البقايا من المقاعد على الأحزاب المتنافسة ، الأمر الذي يؤدي إلى تأخير اعلان نتائج الانتخابات لعدة أيام قد تتعرض خلالها للتزييف والتشويه .

٢ - تضاؤل دور الناخب واهدار مركز النائب :

يؤدي نظام التمثيل النسبي ، خاصة في حالة القوائم المغلقة وبدون تفضيل ، إلى تضاؤل دور الناخب . إذ يتم اختيار النواب تبعا لترتيبهم في القوائم المقدمة ، ولا يفوز منهم إلا الذين ترد اسماؤهم على راس هذه القوائم تبعا لنسبة الأصوات التي حصل عليها كل حزب من الأحزاب المتنافسة ، الأمر الذي يجعل الاختيار الحقيقي للنواب في يد الحزب وقادته لا في يد الناخبين . ومن ثم يكون النائب المنتخب صنيعة للحزب ولقادته ، ويكون دور الناخبين قد انحصر في اختيار الحزب وبرامجه لا في اختيار الأشخاص الذين يمثلونهم في البرلمان (١) . وعلى هذا النحو ، يجد النائب نفسه خاضعا لارادة الاحزاب وقادتها . فإذا ما أراد البقاء أو كان يطمع في اعادة انتخابه ، فإن سبيله الوحيد لتحقيق ذلك لايكون إلا بالخضوع المقيت للحزب وطاعة قادته إلى الحد الذي يبدو معه وكأنه يمثل الحزب أكثر من تمثيله الأمة . فتهدر المصالح القومية وتفضل عليها المصالح الحزبية ، وهو أمر يتعارض وجوهر الأنظمة النيابية وما يقوم عليه التمثيل النيابي من مبادئ .

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 242.

الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ و ١٢٧ .

٣ - كثرة الأحزاب السياسية وتعددها :

ان نظام التمثيل النسبى يتعايش كما قلنا مع التعددية الحزبية ، فهو يسمح بوجود الأحزاب الصغيرة ، إلى غير حد ، بجانب الأحزاب الكبيرة . وهذه الأحزاب قد تبالغ فى انقساماتها والتى غالبا ما تكون مصطنعة ، الأمر الذى يهدد الرأى العام بالشلل ويحول دون قيامه عند تمثيل هذه الأحزاب فى البرلمان (١) .

٤ - الحيلولة دون قيام أغلبية ثابتة ومستقرة :

كما يترتب على كثرة الأحزاب السياسية وتعددها فتح المجال أمام جميع هذه الأحزاب إلى الدخول فى ساحة البرلمان ، كل بنسبة ما ناله من أصوات فى العملية الانتخابية . وتعدد الأحزاب داخل البرلمان يؤدى ولاشك إلى صعوبة قيام أغلبية ثابتة ومستقرة داخله ، مما يؤدى إلى قيام وزارات ائتلافية . وكلاهما يفضى إلى عدم الاستقرار الحكومى المنشود وما يترتب على ذلك من جمود فى سياسة الدولة داخليا كان أو خارجيا (٢) . وهذا هو ما حدث فى ألمانيا حينما أخذت بنظام التمثيل النسبى فى ظل دستور فيمر ، وما حدث أيضا فى فرنسا منذ أواخر عهد الجمهورية الثالثة وابان الجمهورية الرابعة ، وكذلك فى ايطاليا حتى وقتنا الراهن . (٣)

---

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 309.
Jacques CADART, op.cit., p. 243,
والدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، ص٢٠٣ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ وفى هذا المعنى أنظر
Georges BURDEAU, op.cit., pp. 155-146.

(٣) Jacques CADART, opc.it., p. 243.
ويشير الدكتور عبد الحميد متولى إلى أن فرنسا كانت تعد فى هذه الفترة - خلال الحربين العالميتين - أكثر الدول الديمقراطية اصابة بداء عدم الاستقرار الوزارى . إذ كان متوسط عمر الوزارة فى ذلك الوقت يبلغ نحو خمسة شهور . مرجعه : نظام الحكم فى اسرائيل ، ص٢٠٦ . كما يشير الدكتور وحيد رأفت إلى أن عدد الأحزاب فى بولونيا قد بلغ - قبل قيام دكتاتورية الماريشال جوزيف بلسوديسكى فى مايو ١٩٢٦ ما يقارب من ٢١ حزبا ، وكان متوسط عمر الوزارة أقل من ستة أشهر فى المدة ما بين ١٩٢١ - ١٩٢٦ ، مرجعه ص ٢٨٤ .

وإذا قيل أن نظام التمثيل النسبى من شأنه أن يحقق أغلبية برلمانية عن طريق تآلف الأحزاب ، فإن هذه الأغلبية لن تكون فى الغالب أغلبية منسجمة ومستقرة . فالحلول التى تقدمها تكون دائما حلولا مؤقتة وعارضة تحاول من خلالها التوفيق بين الاتجاهات المتعارضة . وحلول كهذه لا يمكن أن تكون حلولا مترابطة بل حلولا تفتقد دائما إلى عنصر الاستقرار والثبات . (١)

ويشير الفقه الدستورى إلى أن هذا العيب يعد أخطر ما يوجه لنظام التمثيل النسبى . صحيح أن هذا النظام يفوق نظام الأغلبية من حيث تحقيقه للعدالة ومن حيث اتفاقه مع المبدأ الديمقراطى ، إلا أنه من الناحية العملية " يؤدى إلى نتائج بالغة الخطورة ، فهو يزعزع الكيان الحكومى ويعرض البلاد لأزمات وزارية لا تنتهى " (٢)

ذيوع نظام التمثيل النسبى وانتشاره :

صادف نظام التمثيل النسبى انتشارا فى النصف الأخير من القرن التاسع عشر ، حيث عملت الكثير من الدول على تطبيقه فى اختيار ممثليها فى المجالس النيابية . وقد كانت بلجيكا أول الدول حرصا على الأخذ بهذا النظام فى مجال الانتخابات السياسية وذلك بالقانون الصادر فى ٢٩ ديسمبر ١٨٩٩ (٣) والذى أجريت بمقتضاه انتخابات ٢٧ مايو ١٩٠٠ .

كما طبقته سويسرا فى انتخابات المجلس الوطنى الاتحادى

(١) راجع فى مساوئ عدم الاستقرار الوزارى : الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، ص ٢٠٤ .
(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ .
(٣) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ .
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ .

Le Conseil National عام ١٩٠٨ وذلك بعد استفتاء الشعب وموافقة أغلبية المقاطعات بشأن سريانه .

وكانت السويد الدولة الثالثة تطبيقا لهذا النظام ، حيث طبقته عام ١٩٠٨ ، وتبعتها البرتغال عام ١٩١١ .

على أن نظام التمثيل النسبى قد لاقى انتشارا واسع النطاق بعد الحرب العالمية الأولى ، فأخذت به الدانمرك عام ١٩١٥ وهولندا عام ١٩١٧ وألمانيا فى دستور فيمر عام ١٩١٩ وايطاليا فيما قبل النظام الفاشيستى ، ثم ساد بعد الحرب العالمية الثانية لفترة وجيزة فى فرنسا ١٩٤٥ - ١٩٥٦ ، وكتب له البقاء فى المانيا الغربية وايطاليا حتى وقتنا الراهن (١) . وتتمسك به اليوم اسرائيل لتحقيقه العدالة فى التمثيل لأبناء شعبها الذى يتسم بعدم الوحدة من حيث الجنس والأصل والايديولوجية (٢) .

(١) أنظر الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ص ٢٤٣ .
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ .
الدكتور طعيمه الجرف ، نظرية الدولة ، ص ٥٦٩ .
(٢) الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، ص ٢٠٢ .

الفصل الثالث
النظام الانتخابي المختلط
Les Systemes Electoral Mixte ou Hybride

يجرى فى العادة تطبيق نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة كل على حدة ، كما يؤخذ بنظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى على انفراد . والدولة تختار بين هذا النظام أو ذاك ، ومن هذه الصورة أو تلك ، وذلك تبعا لاستحسان المشرعين فى هذه الدول ولمدى ملاءمة هذه النظم وما يسود الدول من مناخ سياسى .

على أن من الدول ما جمعت فى أنظمتها الانتخابية بين أكثر من نظام ، فجمعت بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقوائم ، ومزجت بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى ، فنشأت نظم جديدة وليدة هذا المزج والأنظمة الانتخابية المختلطة يمكن أن تتعدد صورها بقدر حجم الاجزاء التى تستعيرها من الأنظمة الأصلية للانتخاب .

ومن أمثلة النظم الانتخابية التى يشير إليها الفقه كنماذج للأنظمة الانتخابية المختلطة : نظام الانتخاب فى ألمانيا الفيدرالية والمعمول به منذ عام ١٩٤٩ حتى لحظة توحيد ألمانيا ، وهو ما يطلق عليه البعض نظام التصويت المزدوج Le systeme allemand du double vote ، ونظام الانتخاب الفرنسى طبقا للقانون الصادر فى ٩ مايو ١٩٥١ والذى ساد تطبيقه قرابة خمس سنوات من ١٩٥١ حتى ١٩٥٦ والمسمى بنظام التحالف الفرنسى Le systeme francais des apparentement

ولدراسة هذين النظامين سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

المبحث الأول : فى نظام الانتخاب فى ألمانيا الفيدرالية .

المبحث الثانى : فى نظام الانتخاب فى فرنسا فى الفترة بين ١٩٥١ - ١٩٥٦ .

المبحث الأول
النظام الانتخابى فى ألمانيا الفيدرالية

لقد قام نظام الانتخاب فى ألمانيا الغربية منذ عام ١٩٤٩ حتى تاريخ قيام الوحدة بينها وبين ألمانيا الشرقية ١٩٩٠ - على أساس الجمع بين نظام الانتخاب الفردى القائم على أساس الأغلبية البسيطة ونظام الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى (١) .

ويخلص هذا النظام فى أن مجلس النواب ، وهو المجلس الأدنى (الشعبى) والمعروف بإسم Bundestag ، يأتى نصف اعضائه عن طريق الانتخاب (٢) الفردى على دور واحد ، أى على أساس الأغلبية البسيطة أو النسبية ، ويأتى النصف الثانى من الأعضاء عن طريق الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى . على أن يتم توزيع المقاعد النيابية للمجلس ، والبالغ عددها ٤٩٦ مقعدا ، على أساس التمثيل النسبى على مستوى الدولة (٣) .

---

(١) Jean GICQUEL: Droit constitutionnel et institutions politiques, 1989, p. 355;
Jacques CADART, op.cit., p. 247;
Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.
Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

(٢) أما المجلس الأعلى والمعروف بإسم Bundestrat فلا يتم تشكيله عن طريق الانتخاب وإنما عن طريق التعيين . إذ يشكل من أعضاء حكومات الولايات أو من ينوب عنهم ، ويكون لكل ولاية ثلاثة أصوات ، فإذا بلغ عدد سكانها أكثر من ميلونين كان لها أربعة أصوات ، فإذا ما تجاوز عدد سكانها ستة ملايين كان لها خمسة أصوات .
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ .

(٣) Jean GICQUEL, op.cit., p. 355.
Jacques CADART, op.cit., p. 248.
Claude LECLERCQ, op.cit., p. 131.

ولكن كيف تم تطبيق هذا النظام الذى اتسم فى نظر الفقه الفرنسى بالتعقيد وعدم البساطة ؟

لقد تم تطبيق هذا النظام عن طريق التصويت المزدوج Le systeme de double vote

فالدولة الالمانية يتم تقسيمها إلى نوعين من الدوائر : الأولى صغيرة ويتم فيها الاقتراع على أساس الانتخاب الفردى على دور واحد أى بالأغلبية النسبية أو البسيطة على النحو الذى يعتمده النظام الانجليزى ، والثانية دوائر كبيرة ، تحتوى على الدوائر الصغيرة سالفة الذكر ، ويتم فيها الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى (١) . ويبلغ عدد الدوائر الصغيرة فى ألمانيا الفيدرالية ٢٤٨ دائرة تبعث كل منها إلى المجلس النيابى بنائب واحد يتم انتخابه كما سبق القول على أساس الأغلبية النسبية (٢) ، أما الدوائر الكبيرة فيبلغ عددها احدى عشرة دائرة ممثلة فى الولايات الأعضاء فى الدولة الاتحادية فضلا عن برلين الغربية التى اعتبرت كدائرة مستقلة . وهنا يتم شغل النصف الآخر من المقاعد على أساس التمثيل النسبى حيث يضع كل حزب من الأحزاب السياسية قائمة بأسماء مرشحيه على مستوى كل ولاية .

ان الناخب فى هذا النظام يصوت مرتين معا وفى آن واحد simultanement وفى ذات المكان . فهو حين يتقدم إلى صناديق الانتخاب يعطى بطاقتين للتصويت ، الأولى يضع فيها اسما لنائب واحد عن الدائرة الصغيرة ، وينتخب بمقتضى الثانية قائمة لحزب

---

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 248.

(٢) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.

معين يراه على مستوى الولاية (١) . ان الناخب كما يقول الأستاذ بيردو حين يصوت فى هذه الحالة الأخيرة لايصوت لاسم مرشح وانما لاسم حزب (٢) .

ويعتبر المرشح الفردى فائزا فى الدوائر الصغيرة بحصوله على أغلبية الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الدائرة ، أى بالأغلبية النسبية أو البسيطة .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن ما يحدث عمليا فى هذه الدوائر - وكما أسفرت عنه نتائج الانتخابات - ان المرشح الفائز يحصل على الأغلبية المطلقة لا النسبية كما هو حادث فى انجلترا ، إذ سيفضل الناخبون إعمال قاعدة التصويت المجدى فيكون تصويتهم منصبا على الاختيار بين أفضل اثنين من المرشحين . وهو ما أدى تدريجيا إلى حصر الأحزاب المتقدمة للانتخابات فى الدوائر الصغيرة فى اثنين فقط ، هما الحزب الديمقراطى المسيحى C.D.U والحزب الديمقراطى الاشتراكى S.P.D . فهما الحزبان الوحيدان اللذان تمكنا من تحقيق النجاح على مستوى الدوائر الصغيرة ، وهو ما دلت عليه نتائج الانتخابات التى أجريت فى المانيا عام ١٩٧٢ (٣) .

أما بالنسبة للقوائم التى يجرى الانتخاب بشانها على أساس الدوائر الكبيرة ، فإن كل قائمة تحصل على عدد من المقاعد بنسبة

---

(١) Georges BURDEAU, op.cit., p. 158, 159.
Jacques CADART, op.cit., p. 248.
Pierre PACTET, op.cit., p. 68.
والدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ص ١٢٨ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٤١ .

(٢) Georges BURDEAU, op.cit., p. 159.
Andre HAURIOU, op.cit., p. 314.

(٣) Jacques CADART, op.cit., p. 248.

ما حصلت عليه من أصوات ، أى على أساس التمثيل النسبى . ويكون توزيع هذه المقاعد طبقا ، لنظام هوندت (١) السابق شرحه ، لقاعدة أكبر المتوسطات (٢) وذلك بعد استبعاد المقاعد التى سبق ان وزعت وفقا لنظام الانتخاب الفردى على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة (٣) .

فمثلا إذا حصل حزب من الأحزاب على ٣٠٪ من أصوات الناخبين على مستوى الولاية بمقتضى البطاقة الثانية ، فإنه يجب أن يحصل على ٣٠٪ من مقاعد المجلس المخصصة للولاية ، ثم يتم خصم المقاعد التى حصل عليها الحزب على مستوى الولاية ، فيعطى له الباقى من المقاعد المعدة للتوزيع بمقتضى القوائم .

وبعبارة أخرى لو أن نسبة الـ ٣٠٪ تمثل ١٥ مقعدا فى مجلس النواب ، وكان الحزب قد نجح له ٧ نواب فى الدوائر الصغيرة بمقتضى الانتخاب الفردى ، فإنه يعطى من مقاعد النصف الثانى ثمانية مقاعد ، ويتم توزيعها على مرشحى الحزب وفقا لترتيبهم فى القائمة التى أعدها الحزب . وذلك حتى تكون نسبة ما حصل عليه الحزب من مقاعد مطابقة لما حصل عليه من أصوات .

وهذا الطابع الذى يتسم به نظام الانتخاب الالمانى من حيث احتساب المقاعد التى يحصل عليها كل حزب قد أدى بالاستاذ دوفرجيه إلى القول " بأن هذا النظام قد يوحى بأن التصويت الأول يكون لصالح الأشخاص أكثر منه لصالح الأحزاب كما هو الحال فى

---

(١) Jean CICQUEL, op.cit., p. 355.
Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

(٢) Jacques CADART, op.cit., pp. 248, 249.

(٣) Jacques CADART, op.cit., p. 249.
والدكتور مصطفى ابو زيد ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ .

نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية ، إلا أن التصويتين يكونا ، فى الواقع ، لصالح الأحزاب نفسها " (١) .

ويشير جاك كادار إلى أنه نظرا لما هو مسموح به فى النظام الانتخابى الالمانى من جواز ترشيح الفرد فى كلا النوعين من الدوائر ، فقد يحدث أن يفوز مرشح بالعضوية فى الدائرة الصغيرة وفقا لنظام الانتخاب الفردى ، وفى نفس الوقت يرد اسمه فى صدر قائمة الحزب مما يسمح له بالنجاح . ففى هذا الفرض يكون من الواجب تخطى اسمه إلى الاسم التالى له فى الترتيب .

على أن النظام الانتخابى الالمانى يضع استثناء على قاعدة التمثيل النسبى الكامل ، مفاده أن الحزب الذى يحصل على مستوى الدوائر الانتخابية الفردية على عدد من المقاعد أكثر من النسبة التى حصل عليها بمقتضى الانتخاب بالقائمة على مستوى الدوائر الكبيرة ، فإن القانون يعطى لهذا الحزب الحق فى الاحتفاظ بما حصل عليه من مقاعد . فعلى سبيل المثال لو كان نصيبه من عدد المقاعد فى دائرة صغيرة ٢٠ مقعدا وحصل على ١٥ مقعدا بمقتضى الانتخاب بالقائمة فى الدوائر الكبيرة ، فإن هذا الحزب يظل محتفظا بحقه فى العشرين مقعدا .

ومثل هذا الوضع سيحول - فى نظر البعض من الفقه - دون حصول الأحزاب الأخرى على كل ما تستحقه من مقاعد طبقا لنسبة الأصوات التى حصلت عليها . وفى هذه الحالة فإن القانون يقضى بأن تمنح

---

(١) Le caractere mixte de ce systeme apparait dans le fait que le premier vote est au profit d'une personnalite plutot que d'un parti comme en systeme majoritaire uninominal. Parfois les deux votes sont emis au profit des partis differents".

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.

وفى نفس المعنى : Jacques CADART, op.cit., p. 249.

هذه الأحزاب ما تستحق من مقاعد حتى ولو أدى ذلك إلى زيادة عدد نواب الولاية على العدد المقرر لها ، وحتى لو أدى ذلك إلى زيادة عدد أعضاء مجلس النواب على العدد المقرر له فى الأصل .(١)

القيد الذى وضعه المشرع الألمانى للحد من آثار التمثيل النسبى :

لقد خشى المشرع الألمانى أن يؤدى الأخذ بنظام التمثيل النسبى على النحو السابق إلى تعدد الأحزاب السياسية،وهو وضع عايشته ألمانيا وعانت من وجوده بعد الحرب العالمية الأولى ، فعمل على وضع قيد ابتغى به اجبار الأحزاب الصغيرة على التجمع واعطاء فرص التمثيل للاحزاب الكبيرة وحدها (٢) . فاشترط قانون الانتخاب الألمانى ، حتى يمكن للأحزاب السياسية الاستفادة من التمثيل النسبى ، حصولها على نسبة ٥٪ على الأقل من مجموع أصوات الناخبين على مستوى الدولة أو حصولها على ثلاثة مقاعد على الأقل فى الانتخابات الفردية التى أجريت على مستوى الدوائر الصغيرة . (٣)

وقد ساق لنا الأستاذ بيير باكتيت مثلا يوضح فيه كيفية توزيع المقاعد بين الأحزاب الألمانية المتنافسة قائلا :

لنفرض أن هناك ٢٠ مقعدا خصصت لدائرة كبيرة وبها ١٨٠٠٠٠٠ وان هذه الدائرة كانت مقسمة إلى عشر دوائر صغيرة وجاءت

(١) Andre HAURIOU, op.cit., p. 314.
والدكتور مصطفى أبو زيد ، مبادئ الأنظمة السياسية ، ص١٢٨ - ١٢٩ .
(٢) Jacques CADART, op.cit., p. 250.
والدكتور مصطفى ا بو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١٢٩ .
(٣) Georges BURDEA, op.cit., p. 159.
Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

نتيجة الإنتخاب الأول (فى الدوائر الصغيرة) والذى أجرى على أساس الأغلبية على النحو التالى :

الحزب الاشتراكى الديمقراطى .S.P.D ٥ أعضاء

الحزب المسيحى الديمقراطى .C.D.U ٤ أعضاء

الحزب الديمقراطى الحر .F.D.P ١ عضوا

ثم جاءت نتيجة الإنتخابات الثانية والتى أجريت على أساس التمثيل النسبى وفقا لأ كبر المتوسطات على النحو التالى .

اسم الحزب	عدد الاصوات	نسبة الاصوات	عدد الأعضاء
الحزب الاشتراكي الديمقراطى .S.P.D	٧٥٦,٠٠٠	٤٢٪	٩
الحزب المسيحى الديمقراطى .C.D.U	٨٢٨,٠٠٠	٤٦٪	١٠
الحزب الديمقراطى الحر .F.D.P	١٤٤,٠٠٠	٨٪	١
XYZ	٧٢,٠٠٠	٤٪	

ويشير الأستاذ باكتيت إلى أن الحزب الأخير يتم استبعاده لعدم توفر القاعدة الإنتخابية فى حقه والتى تكمن فى حصوله على ٥٪ من عدد الأصوات التى اعطيت على مستوى الدولة أو حصوله على ثلاث مقاعد فى الإنتخابات التى أجريت على مستوى الدوائر الصغيرة ، ثم تحسب النتيجة النهائية لعدد ما يحصل عليه كل حزب من مقاعد بمقتضى القوائم على النحو التالى :

الحزب الإشتراكى الديمقراطى = ٩ - ٥ = ٤ من مرشحى القائمة

الحزب المسيحى الديمقراطى = ١٠ - ٤ = ٦ من مرشحى القائمة

الحزب الديمقراطى الحر = ١ - ١ = صفر من مرشحى القائمة ، ولا يكون له سوى مقعد واحد بمقتضى الإنتخاب الفردى (١) .

على هذا النحو رأى المشرع الألمانى أن الحزب الذى لا يتوافر بحقه القاعدة السابقة لا يكون أهلا للتمثيل فى المجلس النيابى . وهى لا شك قاعدة قاسية ، كما وصفها الأستاذ جاك كادار ، بالنسبة للأحزاب الصغيرة (٢) حيث تؤدى إلى استبعادها استبعادا كليا من التمثيل النيابى ، وإن كانت هذه القاعدة قد ساعدت جديا فى تقلص عدد الأحزاب فى ألمانيا او اندماجها فى الأحزاب الكبيرة .

ان هذا القيد هو الذى حال دون وصول الحزب الشيوعى الألمانى بعضو من أعضائه إلى مجلس النواب فى عام ١٩٥٣ . وكذلك الحال بالنسبة للأحزاب اليمنية المتطرفة (٣) ،الأ مر الذى أدى بطريق غير مباشر إلى استبعاد الأحزاب الصغيرة .

ان قاعدة الـ ٥٪ كان من شأنها حث الناخبين على التصويت المجدى فى الانتخابات التى تجرى على مستوى الولاية بمقتضى التمثيل النسبى ، إذ يخشى الناخبون على مستوى الدوائر الكبيرة التصويت لصالح الأحزاب الصغيرة ، والتى يحتمل عدم حصولها على

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

(٢) Jacques CADART, op.cit., p. 250.

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة الدستورية ، ص ١٣٠ .
كما يشير جاك كادار إلى أن هناك أسباب أخرى ساعدت مع قاعدة الـ ٥٪ فى استبعاد هذه الأحزاب وإلى تضاؤل دورها ،فالحزب النازى قد منع قانونا من التواجد وفقد أنصاره بسبب الكوارث التى سببها لألمانيا ،كما أن الحزب الشيوعى قد تضاءل حجمه كثيرا بسبب الآثار المؤسفة التى نتجت عن قيام الشيوعيون الروس بإقتطاع أجزاء من الأراضى الألمانية

Jacques CADART, op.cit., p. 251.

وفى نفس المعنى انظر :الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتو عبد الله ناصف ، المرجع السابق ،ص ١٤٦ .

نسبـة الـ ٥٪ من الأصـوات . انهم لا يصوتـون إلا للأحزاب الكبيـرة حتـى لا تضيـع أصـواتهـم سدى وبلا طائـل (١) .

ويبـرز جاك كـادار أن قيـام النظـام الألمانـى على المزج بيـن نظـام التمثيـل النسبـى ونظـام الأغلبيـة بفضلا عـن تقريـره لقاعـدة الـ ٥٪ ، قد أدى بألمانيـا إلى الوصـول لنظـام الحزبيـن أو شبـه الحزبيـن ، حيث ظهر إلى الوجـود الحزب الليبرالـى الذى يحصل فـى العـادة على أقل من ١٠٪ من الأصـوات ، بينمـا اعتـاد الحزبان الكبيـران على الحصول على ما يصل تقريبـا إلى ٩٠٪ من هذه الأ صـوات .

ويؤكـد الأستـاذ جان جيكل نفس الملاحظة التـى أبرزها زميلـه جاك كـادار ، حيث يشيـر إلى أن مجلس Le Bundestag كان فـى عام ١٩٤٩ مكونـا من نواب العشـرة أحزاب ، بينمـا لـم يمثل فـى هذا المجلس ، فـى الفتـرة ما بيـن عام ١٩٦١ حتـى عام ١٩٨٣ إلا بنـواب لثلاث أحزاب فقـط : الحزب المسيحـى الديمقراطى

Christlich-demokratische union deutschlands (C.D.U.)

والفـرع التابـع لـه فـى بافاريـا والممثل فـى الحزب الإشتراكـى المسيحـى الإجتماعـى

Christlich - Soziale Union in Bayerm (C.S.U.)

والذى بدى اختفـاءه بعـد وفـاة زعيمه فرانـز جوزيف ستـراوس عام ١٩٨٨ .ثـم الحزب الا جتماعـى الديمقراطى

Socialdemokratische Partei Deutschlands (S.P.D.)

وحزب الأحـرار Freie Demokratische Partei (F.D.P.)

هذه الأحزاب الثلاثـة فقـط هى التـى مثلت بمجلس النواب الألمانـى فـى انتخابـات عام ١٩٨٣ (٢) ، إذا ما استثنينـا حزبـا رابعـا بدا فـى الظهور هو حزب الخضر (Les verts, Die Grunen)

---

(١) Jacques CADART, op.cit., P. 250.

(٢) Jean GICQUEL, op.cit., P. 356.

ويستطرد الأستاذ جان جيكل ، مشيرا إلى مدى سيطرة الحزبين الكبيرين وحصولهما على أغلبية الأصوات ، قائلا إن انتخابات مجلس البندستاج ، والتى أجريت فى ٢٥ يناير ١٩٨٧ ، حصل فيها الحزب المسيحى الديمقراطى وفرعه المسيحى الإجتماعى C.D.U. - C.S.U على ٤٤٫٣٪ من أصوات الناخبين ، وحصل الحزب الإشتراكى الديمقراطى S.P.D على ٣٧٪ من الأصوات ، بينما لم يحصل الحزب الديمقراطى الحر F.D.P إلا على ٩٫١٪ من الأصوات ، ولم يحصل حزب الخضر إلا على ٨٫٢٪ .

وهذه النتيجة النهائية تشير وبحق فى نظر الفقه الدستورى إلى أن نظام الإنتخاب الألمانى قد أدى إلى تقليص الأحزاب الصغيرة ، والعمل على تشجيعها على الإندماج فى الأحزاب الكبيرة قصدا فى تمكينها من التمثيل بالمجلس .

على أن ما يجمع عليه الفقه الدستورى هو أن قاعدة الـ ٥٪ تجد تبريرها فى نظر الألمان - فضلا عن دفع الأحزاب الصغيرة إلى الإندماج فى الأحزاب الكبيرة - فى الرغبة فى تكوين أغلبية برلمانية وحكومة فعالة ومستقرة .

حقيقة أدت هذه القاعدة إلى نظام الحزبين وشبه الحزبين ، كما هو الحال فى النظام الإنجليزى ، إلا أن هناك فارقا يتبدى فى أن الأغلبية البرلمانية فى النظام الإنجليزى هى أغلبية قوية ومتجانسة ينتمى اعضاؤها إلى حزب واحد ، بينما الأغلبية فى النظام الألمانى هى أغلبية ائتلافية من حزبين كبيرين ، وهى على أى حال أغلبية معتدلة .

وهو ما يؤكده جان جيكل حيث يرى أن الرؤية السليمة للنظام الألمانى لا يمكن أن تؤدى بنا - أمام وجود الحزبين الكبيرين - إلى وجود حكومة الأغلبية التى تنتمى إلى حزب واحد كما هو الحال فى النظام الإنجليزى ، فنظام التمثيل النسبى فى ألمانيا قد أدى إلى وجود الحكومة الإئتلافية .

فالأحزاب الصغيرة سواء تمثلت فى الحزب الديمقراطى E.D.P أو فى حزب الخضر ، لا تشكل سوى أداة أو سند L'appoint ou la bequille لمساعدة الحزبين الكبيرين ، الحزب المسيحى الديمقراطى C.D.U والحزب الإشتراكى الديمقراطى S.P.D (١)

وقد قيل فى شأن نظام الإنتخاب الألمانى ، القائم على الجمع بين نظام التمثيل النسبى ونظام الأغلبية ، أنه قد حقق أهم ميزة للتمثيل النسبى وهى تحقيق العدالة ، كما تلاشى فى نفس الوقت أهم نقد يشوبه وهو التعدد الكبير للأحزاب السياسية بما يؤدى إليه من تشتيت لأصوات الناخبين . كما أن هذا النظام يتفادى كذلك مساوئ نظام الأغلبية وما يؤدى إليه من التقليل من أهمية الأحزاب الصغيرة كما هو الشأن فى انجلترا (٢) .

كما قيل أيضا أن الجمع بين الإنتخاب الفردى والإنتخاب بالقائمة أمر ينطوى على الكثير من المزايا ،أهمها أنه يحد من جموح قيادات الأحزاب ويقلل من شططها وتحكمها حال اعدادها للقوائم الإنتخابية . ذلك أن اعضاءها يعلمون جيدا أن هناك طريقا آخر ، غير طريق القوائم ، للوصول إلى المجلس ، وهو الإنتخاب الفردى ، وأن المرشح يستطيع أن يمثل فى المجلس استنادا إلى هيئة الناخبين

(١) Jean GICQUEL, op.cit., P. 357;

(٢) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق . ص ١٤٠ .

أنفسهم دون الاستنـــاد إلى الحزب (١) . وهذا الشعور الذى لابـد أن يكون موجودا لدى قـادة الأحزاب ولدى اعضائهـا سوف يخلق مناخـا ديمقراطيـا للمنافســة داخل الأحزاب ، ويحد بالتالـــى من شهوة التحكـم التـى تنتـاب الكثيـر من قـادة الأحزاب نحو استبعـــاد هذا العضـو أو ذاك من قائمـة الحزب إذا ما أبدى اعتراضـا أو وجه نقدا لسياســة الحزب .

(١) الدكتـور مصطفـى أبـو زيد : مبادئ الأنظمـة السياسيــة ، ص ١٣٠ .

المبحث الثانـــى
النظـام الإنتخابـــى الفرنســـى (١٩٥١ - ١٩٥٦)
" نظـام التحـالف "
Le systeme des apparentements

لقد أخذ المشرع الفرنســى أيضـا فـى الفتــرة ما بيـن عام ١٩٥١ إلى عام ١٩٥٦ بنظـام انتخابـى مختلـط جمع فيـه بين نظام الأغلبيــة ونظام التمثيـل النسبـى على نحو متميـز (١) مع السمـاح للقوائـم المتنافســة بأن تتحالـف .

وقد صدر بهذا النظـام القانـون الفرنســى الصـادر فـى ٩ مايـو ١٩٥١ ،وهو يفتـرض اجراء الإنتخـاب بمقتضــى قوائـم علـى نطاق المحافظـة (٢) . ويبيــح هذا النظـام لمجموعة من القوائـم أن تتحالـف معا ويجرى التصويـت عليهـا وكأنهـا قائمـة واحدة Comme seule et unique liste بشـرط أن يتـم الإعلان عن هذا التحالـف رسميـا قبـل موعد الانتخابـات بثمانيــة أيام على الأقـل (٣) .

فـإذا حصلت القوائـم المنضمـة أو المتحالفـة على الأغلبيــة المطلقة لعدد الأصـوات الصحيحـة ، فإنهـا تحصل على جميع المقاعد فـى الدائـرة ، ثم يجرى بعـد ذلك توزيـع المقاعد بيـن القوائـم المتحالفــة وفقـا لنظـام التمثيـل النسبـى (R.P) تبعـا لقاعـدة أكبـر المتوسطـات (٤) .

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., P. 67.
(٢) Claude LECLERCQ, op.cit., P. 131.
(٣) Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121.
(٤) Claude LECIERCQ, op.cit., P. 131;
Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121;
Pierre PACTET, op.cit., P. 67;
Andre HAORIOU, op.cit., P. 311.

أما إذا لم تحصل هذه القوائم المتحالفة على الأغلبية المطلقة من الأصوات ، فإنه يتم توزيع المقاعد بين القوائم المتنافسة مع اعتبار القوائم المتحالفة قائمة واحدة وفقا لنظام التمثيل النسبي (١) .

ثم يعاد توزيع المقاعد التي حصلت عليها القائمة المتحالفة بين قوائم الأحزاب الداخلة في التحالف وفقا لنظام التمثيل النسبي تبعا لقاعدة أكبر المتوسطات .

هذا في حالة تحالف أو انضمام بعض القوائم إلى بعضها ، ولكن كيف يتم توزيع المقاعد في حالة عدم رغبة الأحزاب في اعلان التحالف ؟

في هذه الحالة - حالة عدم حصول تحالف بين القوائم - فإن توزيع المقاعد يتم على أساس التمثيل النسبي (٢) .

ويجمع الفقه الفرنسي على أن الهدف من نظام التحالف هو تشجيع أحزاب الوسط وتفضيلها على الأحزاب المتطرفة اليمينية أو اليسارية (٣) .

ولإيضاح تطبيق هذا النظام يضرب لنا الأستاذ بيير باكتيت المثال التالي : لو أن هناك دائرة انتخابية قد خصص لها ثمانية مقاعد ، وبلغ مجموع أصوات الناخبين بها ٤٠٠ر٠٠٠ صوتا ، وكان

---

(١) Claude LECLERCQ, op.cit., P. 132.

(٢) Pierre PACTET, op.cit., P. 67;
Jacques CADART, op.cit., PP. 246;
والدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٣٨ .

(٣) Claude-LECLERCQ, op.cit., P. 132;
Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121.

عدد القوائم خمسة أ ، ب ، جـ ، د ، هـ فإن توزيع المقاعد بين هذه القوائم يختلف تبعاً للفروض الثلاثة التالية :

١ - حالة عدم حصول تحالف بين القوائم :

إذا حصلت القائمة " أ " على ١٢٦٠٠٠ صوت ، القائمة " ب " على ٩٤٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " جـ " على ٨٨٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " د " على ٦٥٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " هـ " على ٢٧٠٠٠ صوت ، فإن الحزب " أ " يفوز بثلاث مقاعد ، والحزب " ب " يفوز بمقعدين ، والحزب " جـ " يفوز بمقعدين ، والحزب " د " يفوز بمقعد واحد ، ولا يفوز الحزب ، " هـ " بأى مقعد .

ان توزيع المقاعد هنا قد تم تبعا للتمثيل النسبى على أساس أعلى المتوسطات .

٢ - حالة حصول تحالف بين بعض القوائم وعدم حصول القائمة المتحالفة على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات :

فإذا حصل تحالف بين الأحزاب الثلاثة الأخيرة جـ ، د ، هـ ،فإن مجموع الأصوات التى تكون قد حصلت عليها (كقائمة واحدة) نتيجة التحالف هى ٨٨٠٠٠ + ٦٥٠٠٠ + ٧٢٠٠٠ = ١٨٠٫٠٠٠ .

ولما كانت الأغلبية المطلقة للأصوات فى هذه الدائرة تبلغ ٢٠٠٠٠١ صوتا ، فإن القوائم المتحالفة لا تكون قد حصلت على هذه النسبة ، ومن ثم فإنه يجرى توزيع المقاعد بين الأحزاب وفقا لقاعدة التمثيل النسبى مع اعتبار القوائم المتحالفة قائمة واحدة ، وتكون النتيجة على النحو التالى :

القائمة جـ ، د ، هـ = ١٨٠٠٠٠ صوت فتفوز بأربعة مقاعد .

القائمة أ = ١٢٦٠٠٠ صوت فتفوز بمقعدين .

القائمة ب= ٩٤٠٠٠ صوت فتفوز بمقعدين .

ثم يعاد توزيع المقاعد الأربعة بين الأحزاب المتحالفة وفقا لقواعد التمثيل النسبى وقاعدة أكبر المتوسطات لتحصل القائمة " جـ " على مقعدين " وتحصل القائمة " د " على مقعدين ولا تحصل القائمة " هـ " على أى مقعد .

ويشير الأستاذ بيير باكتيت إلى أن هناك اختلافا قد حصل فى توزيع المقاعد فى الفرضين السابقين . ففى حالة عدم التحالف حصلت القائمة " أ " على ٣ مقاعد ، بينما لم تحصل فى حالة التحالف إلا على مقعدين فهى قد فقدت مقعدا فى الفرض الثانى . كما أن الحزب " د " لم يحصل فى حالة عدم التحالف إلا على مقعد واحد بينما حصل فى حالة التحالف على مقعدين فهو قد فاز بمقعد آخر نتيجة وجود التحالف .

٣ - حالة حصول التحالف بين بعض القوائم وحصول القائمة المتحالفة على الأغلبية المطلقة :

لو تم التحالف بين القوائم " ب " ، " جـ " ، " هـ " فإن مجموع الأصوات التى تكون قد حصلت عليها :

٩٤٠٠٠ + ٨٨٠٠٠ + ٢٧٠٠٠ = ٢٠٩٠٠٠ صوتا أى أنها تكون قد حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات ، ومن ثم تحصل الأحزاب المتحالفة على جميع المقاعد الثمانية ، ثم يتم توزيع هذه المقاعد بين هذه القوائم الثلاثة المتحالفة وفقا لنظام التمثيل النسبى وإعمال قاعدة أكبر المتوسطات ، فتكون النتيجة النهائية على النحو التالى :

القائمة أ = ١٢٦٠٠٠ لا تحصل على أى مقعد بسبب عدم التحالف

القائمة ب = ٩٤٠٠٠ تحصل على أربعة مقاعد

القائمة " جـ " = ٨٨٠٠٠ تحصل على ثلاثة مقاعد

القائمة " د " = ٥٦٠٠٠ لا تحصل على أى مقعد بسبب عدم التحالف

القائمة " هـ " = ٢٧٠٠٠ تحصل على مقعد واحد (١) .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التحالف وان أمكن تطبيقه واجراؤه وفقا لنظام الإنتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية على دور واحد والمقترن بنظام التمثيل النسبي على النحو الذى طبق فى فرنسا من عام ١٩٥١ حتى - ١٩٥٦ ، فإنه يمكن تطبيقه أيضا وفقا لنظام التمثيل النسبي بالقوائم على مستوى الدوائر . وهو يعتمد على مبدأ بسيط مؤداه أنه يكون للقوائم المختلفة فى نطاق دائرة واحدة أن تتفق على اضافة الأصوات التى تحصل عليها وتجميعها معا واعتبارها قائمة واحدة عند توزيع المقاعد بين القوائم ، ويتم توزيع المقاعد بين القائمة التى تضمنت القوائم المتحالفة وبين القوائم الأخرى المتنافسة على أساس القاسم الإنتخابى ثم على أساس أكبر المتوسطات أو أكبر البواقى .وبعد تحديد ما حصلت عليه قائمة التحالف من مقاعد يجرى توزيعها على القوائم المتحالفة اما على أساس أكبر المتوسطات أو أكبر البواقى . (٢)

ويشير جاك كادار وغيره من الفقه إلى أن نظام التحالف من شأنه تشجيع القوائم على الإنضمام للحصول على نسبة عالية من الأصوات ، وبالتالى فى الحصول على أكبر قدر من المقاعد النيابية (٣) ، وان كان هذا النظام يؤدى إلى نتائج مؤسفة بحصول بعض القوائم الداخلة فى التحالف على مقاعد أكثر بأصوات أقل من تلك التى حصلت عليها قوائم غير متحالفة .

---

(١) Pierre PACTET, op.cit., P. 67;

وانظر ايضا :

Claude LECIERCQ, op.cit., P. 132.

(٢) Jacques CADART, op.cit., P. 246.

(٣) Jacques CADART, op.cit. P. 247;

وفى نفس المعنى انظر :

الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ،المرجع السابق ، ص ١٣٧ و١٣٨ .

الفصل الرابع
التقدير الفقهي
نظام الإنتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة

لقد كان من الطبيعى أن يكون لكل من النظامين أنصار وخصوم، أنصار يفضلونه ، ويدافعون عنه فيسوقون له الحجج ، ويبرزون ما يتحلى به من حسنات ومزايا ، وخصوم يفندون ما قدمه الأنصار من أدلة ويصورون ما أبرزوه من حسنات ومزايا على أنها مثالب وعيوب تشوب النظام وتحسب عليه ، الأمر الذى يجعل التفضيل فى نظرهم لنظامهم القانونى على النظام الآ خر .

على هذا النحو كانت المزايا التى تذرع بها دعاة الإنتخاب الفردى لصالح هذا النظام عيوبا عند خصومهم من دعاة الإنتخاب القائمة ، وكانت الحسنات التى تمسك بها دعاة الإنتخاب بالقائمة لصالح هذا النظام موضعا للنقد عند خصومهم من دعاة الإنتخاب الفردى .فما هى أدلة وحجج فقه كل من الإتجاهين ؟ الإجابة على هذا التساؤل ستكون موضوع المبحثين التاليين .

المبحث الأ ول :فى أدلة أنصار نظام الإ نتخاب الفردى .

المبحث الثانى : فى أدلة أنصار نظام الإنتخاب بالقوائم .

المبحث الأول
أدلة أنصار نظام الإنتخاب الفردى

يذهب دعاة الإنتخاب الفردى إلى أن هذا النظام يمكن للناخبين من معرفة المرشحين معرفة شخصية ويجعلهم أقدر على الحكم على كفايتهم (١) . ذلك أن صغر حجم الدائرة الإنتخابية يجعل جميع المرشحين معروفين لدى جميع أهالى الدائرة من الناخبين (٢) .

كما يرى محبذو هذا النظام أنه يتسم بالبساطة والسهولة (٣) . إذ تنحصر مهمة الناخبين فى اختيار نائب واحد فحسب ، وهو معروف لديهم فى دائرة انتخابية صغيرة (٤) .

وقد استند أنصار نظام الإنتخاب الفردى ، فى تفضيلهم لهذا النظام ، إلى الإعلان الفرنسى الصادر فى ١٤ يناير ١٩٥٢ حيث جاء فيه :

---

(١) Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;
Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;
Jacques CADART, op.cit., P. 227;
الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٢ .
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١١٣ .
الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

(٢) Jacques CADART, op.cit., P. 227;
Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265;
الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ص ٢٣٤ .
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧ .

(٣) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .
الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ .
الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

(٤) الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٣ .

" Le peuple, choisissant isolement chaque candidat peut plus facilement apprecier le merite de chacun d'eux . (١)

وإذا كان هؤلاء الدعاة قد ابرزوا حسنات النظام الفردى ، فإنهم فى ذات الوقت قد أبانوا عيوب نظام الإنتخاب بالقائمة . فذهبوا إلى أن نظام الإنتخاب بالقائمة يقلل من حرية الناخبين فى الإختيار ، ويزيد من طغيان واستبداد الأحزاب السياسية (٢) . حيث يترك هذا النظام أمر ترشيح أعضاء البرلمان من حيث الواقع لقادة الأحزاب الذين يستأثرون بوضع قوائم المرشحين فى كل دائرة ، ويجد الناخبون أنفسهم مضطرين بحكم الواقع لإختيار احد هذه القوائم (٣) . فهذا النظام يؤدى اذن من الناحية العملية إلى اضعاف دور الناخبين ويشل حريتهم بقدر ما يعطى للأحزاب من الكلمة المسموعة أو النهائية بشأن اختيار النواب .

ويشير الفقه المناصر لنظام الإنتخاب الفردى إلى أن هذا النقد يتضح جليا عندما يكون النظام المطبق هو نظام القائمة المغلقة ، حيث لا يكون للناخب سلطة تعديل أو اضافة أسماء فى القوائم المقدمة . وفى هذا الفرض يمكن القول بأن حرية الناخب فى اختيار نوابه تكون قد ألغيت تماما (٤) .

---

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552.

(٢) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552.
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .
الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ص ٢٥٢ هامش١ .

(٣) ويقول الكاتب الفرنسى Taine وفى وصف الإنتخابات بالقائمة بان الكلاب الذكية تستطيع أن تصوت فيه :
" Les chiens savants pourraient voter "
انظر الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ هامش١ .

(٤) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552.

والأمـر على خلاف ذلك فـى نظام الإنتخاب الفـردى حيث يعطى هذا النظـام للناخـب حرية كاملـة فـى اختيـار النائـب ويقيـه شر الأحزاب السياسيــة (١) ، واستبدادهــا .

وقيـل أيضـا أن نظـام الإنتخـاب بالقائمـــة يـؤدى إلى خداع الناخبيــن، إذ كثيــرا ما تلجـأ الأحزاب السياسيــة إلى، وضع اسم شخص بـارز لـه ثقل سياسـى ووضـع شخص مرموق فـى صدر القائمـة ثـم تملأ بعـد ذلك قوائمهـا بأسمــاء أشخاص غير معروفيـن أو من الصف الثانـى أو الثالـث من حيث الكفـاءة السياسيــة والخدمة الوطنيــة ، معتمـدة فـى ذلك على اسم الشخص المرموق لتمريـر بقيــة الأسمــاء الـواردة فـى القائمـة (٢) . لذلك يطلق دعاة الإنتخـاب الفـردى على نظام الإنتخـاب بالقائمـــة اسم " انتخاب القطر أو التمريـر " " Le scrutin de .....listé est scrutin de romerquage

ويشيـر الفقـه الفرنســى إلى أنـه قد ترتـب على تطبيـق نظام القائمـة فـى فرنســا اختيـار شخص معتـوه فـى سنـة ١٨٨٥ نتيجـة اقتـراح اسمـه فـى قائمـة الراديكاليــة لباريــس ، كما أنـه تـم فـى عام ١٩١٩ انتخاب أحد المرشحين ابان التحقيـق الذى كان يجريـه معه المجلس العسكـرى (٣) .

---

(١) Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;
Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265;
الدكتـور مصطفى أبـو زيد : مبادئ الأنظمـة السياسيــة ، ص ١١٣ .

(٢) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;
الدكتـور وحيد رأفت والدكتـور وايت ابراهيـم ،المرجع السابـق ، ص ٢٦٩ .
الدكتـور محمد شافعـى أبـو راس ، المرجع السابـق ص ٤١٣ .
الدكتـور السيــد صبـرى ، المرجع السابـق ، ص ١٤٥ .
الدكتـور ثروت بـدوى ، المرجع السابـق ، ص ٢٣٦ .
الدكتـور عثمان خليل ، المرجع السابـق ، ص ٢٩٣ .

(٣) راجع فـى ذلك : الدكتـور محمود عيد ، المرجع السابـق ، ص ١٨٨ .

أما الإنتخاب الفردى فهو لا يسمح بهذا الخداع الحزبى ، إذ يتيح للناخبين فرصة الحكم على كل مرشح على حدة ، ويكون المرشح وجها لوجه أمام الناخب ، الأمر الذى يمكن الناخبين من الحكم على كل مرشح دون أن يكون محتميا بأشخاص آخرين (١) . فلا يختار الناخبون إلا من كان أهلا للثقة من حيث الكفاءة والصلاحية ، وذلك على عكس نظام الانتخاب بالقائمة الذى يستدرج الناخبين إلى انتخاب مرشحين مشكوك فى مدى صلاحيتهم وكفاءتهم (٢) .

كما قيل ان مهمة الناخبين تبدو فى نظام الانتخاب بالقائمة شاقة لكبر حجم الدائرة التى يتطلبها تطبيق هذا النظام من ناحية ، وتعدد أشخاص المرشحين المطلوب انتخابهم من ناحية أخرى ، الأمر الذى يشق معه على الناخبين معرفة أشخاص المرشحين والمفاضلة بين كفاءتهم والحكم عليهم (٣) . وذلك على خلاف نظام الانتخاب الفردى حيث تنحصر مهمة الناخب فى اختيار مرشح واحد فى دائرة صغيرة نسبيا ، الأمر الذى يمكنه من معرفة كافة المرشحين والحكم على كفاءتهم والمفاضلة بينهم (٤) .

كما قيل فى شان ما يشوب نظام الانتخاب بالقائمة من مغامز ان طريقة الانتخاب بالقائمة تتطلب تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية واسعة النطاق من شأنها أن تقلل من فرص أحزاب الاقلية فى النجاح

---

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .
(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ .
(٣) Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.
والدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧ .
الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ .
الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ .
(٤) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;
Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.
الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٢ .

إذا ما اعتمد نظام الأغلبيــة . وذلك على عكس الانتخاب الفـردى الذى يضمن تمثيـل الاقليـات السياسيــة إلى حد ما لأن أحزاب الاقليــة فـى مجموع الدولـة قد يكونون أكثريـة فـى دوائـر محدودة صغيـرة فيفـوزون فـى هذه الدوائـر .(١)

وانتهـى دعاة نظام الانتخاب الفـردى إلى القول بأن طريق الانتخاب بالقائمــة لايـؤدى إلى المسـاواة فـى حق الاقـتـراع حيث يصوت الناخب فـى احدى الدوائـر لعشرة نواب ، بينمـا قد يصوت غيره فـى بعض الدوائـر الأخـرى لثلاثـة أو خمسة (٢) وذلك تبعـا لزيـادة أو نقص عدد الأعضـاء المطلوب انتخابهـم عن كل دائـرة . الأمـر الذى يترتـب عليه اغفال مبدأ التسـاوى فـى الاقتـراع (٣) . هذا ويعتبـر الأستـاذ اسمان من أوائل المتحمسيـن لنظـام الانتخـاب الفـردى مفضلا ايـاه على نظـام القوائـم .

---

(١) الدكتـور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستوريـة العامـة ، ص ٢٩٣ .
الدكتـور عاطف البنـا ، المرجع السابـق ، ص ٣٧٨ .
الدكتـور وحيد رأفت والدكتـور وايت ابراهيـم ، المرجع السـابـق ، ص ٢٦٩ - ٢٧٠ . ويشيـر إلى أن هذا النقـد لا ينطبـق فـى الواقـع إلا بالنسبـــة للانتخاب بالقائمــة المطلقة أى غير المشفوعـة بالتمثيـل النسبــى ، أما إذا اقترن الانتخاب بالقائمــة بالتمثيـل النسبــى ، فإنـه يؤدى إلى تمثيـل أحزاب الاقليـة تمثيلا متناسبــا مع أهميتها لا تمثيلا متروكــا للمصادفـة كما هو الحال فـى نظام الانتخاب الفـردى .. (المرجع السابـق ، ص ٢٧٠) .
(٢) الدكتـور محمود عيد ، المرجع السـابـق ، ص ١٨٧ .
الدكتـور عثمان خليل عثمان : المرجع السابـق ، ص ٢٩٣ .
(٣) غير أنه يلاحظ أن هذا العيب لا يرجـع إلى طريقة الانتخاب فـى ذاتها وإنما يرجع إلى عدم المسـاواة فـى توزيـع الدوائـر الانتخابيــة . فـإذا تحققت المسـاواة فيهـا كان عدد الأصوات التـى يتمتـع بها الناخب متساويـا فـى مختلف الدوائـر .
الدكتـور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستوريـة العامـة ، ص ٢٩٣ هامش (١)

المبحث الثانى
أدلة أنصار نظام الانتخاب بالقائمة

على ان انصار نظام الانتخاب بالقائمة قد دافعوا عن هذا النظام ورأوا فيما تمسك به أنصار نظام الانتخاب الفردى من ميزات وحسنات لنظامهم مساوئ وعيوب تحسب عليه .

فمن ناحية ، رأى انصار نظام الانتخاب بالقائمة ان وحدة النائب فى الانتخاب الفردى من ناحية ، وصغر حجم الدائرة الانتخابية من ناحية أخرى ، من شانهما أن يصبح النائب أسيرا للناخبين (١) . ويزداد هذا الخطر كلما ازداد صغر الدائرة الانتخابية وتوثقت الصلة بين النائب وناخبيه ، الأمر الذى يترتب عليه أن يعتبر النائب نفسه ، نتيجة خضوعه لناخبيه ، ممثلا لدائرته فقط لا لمجموع الأمة (٢) . أما نظام الانتخاب بالقائمة فهو يؤدى إلى تحقيق ميزة أستقلال النائب عن جمهور ناخبيه الأمر الذى يجعل النائب ممثلا للأمة بأسرها لا لدائرته ، واضعا نصب عينيه المصلحة العامة أو القومية لا مصالح اهالى الدائرة. وهذه الميزة تكون نتيجة طبيعية لاتساع الدائرة الانتخابية التى يجرى على أساسها نظام الانتخاب بالقوائم من ناحية ، ولكثرة عدد المرشحين فى ظل هذا النظام من ناحية أخرى .

---

(١) J. LAFERRIERE, op.cit., P. 553;
الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩١ .
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
الدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ .

(٢) Jacques CADART, op.cit., P. 227.
الدكتور وايت ابراهيم والدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٤ و ٨٥ .

كما قيل أنه يترتب على اعتبار النائب ممثلا لدائرته الانتخابية دون الأمة اهتمامه بالمصالح المحلية للدائرة الانتخابية أكثر من اهتمامه بالمصالح العامة للأمة (١) . ذلك أن المرشح فى النظام الفردى ذى الدائرة الانتخابية الصغيرة سوف يعمل جاهدا على أن يجعل برنامجه السياسى منصبا على الشئون المحلية البحتة الخاصة بالدائرة حتى يحوز رضاء الناخبين ويستأثر بأصواتهم ، فإذا ما تم انتخابه عمل جاهدا على تأكيد رغبة الناخبين باشباع حاجاتهم ليضمن اعادة انتخابه وتجديد البيعة الانتخابية له من جديد فى الفصول التشريعية القادمة (٢) . وهذا الاحساس يولد لاشك مزيدا من الضغط من جانب الناخبين على النائب ومزيدا من الخضوع من جانب النائب ، الأمر الذى يترتب عليه اهدار المصلحة العامة ، وتصبح فكرة أن النائب ينوب عن الأمة كلها لغوا لا جدوى من القول بها ، ويندثر ، بالتالى ، ركن من أركان النظام النيابى وهو اعتبار النائب ممثلا عن الأمة بأسرها لا ممثلا لدائرته الانتخابية .

وهنا يصدق - فى نظر أنصار الانتخاب بالقوائم - تشبيه السياسى الفرنسى " جامبيتا " لنظام الانتخاب الفردى بالمرآة المكسورة التى لا تستطيع فرنسا أن ترى فيه صورتها

" C'est un miroir brise ou la france ne reconnait pas son image " (٣)

---

(١) Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ، ص٢٥٣ .

الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص٤١٣ .

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ص١٦٧ .

(٢) فى هذا المعنى أنظر :

الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص٢٦٨ .

الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص١٤٢ .

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص٢٩١ .

(٣) أنظر Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

ويصبح الناخب على حد التعبير الفرنسي :

Le depute est a la fois le prisonnier de sa circonserption et un tyran local (١)

أما نظام الانتخاب بالقائمة فيخفف من ضغط الناخبين على النواب (٢) كما يحرر هؤلاء الآخرين من السعي لاجتذاب مرضاة الناخبين ببذل الوعود وتحري المصالح المحلية ، ويجعل اهتمام النائب منصبا على الشئون العامة لا على الأمور المحلية (٣) .

على هذا النحو يؤدي نظام الانتخاب بالقائمة - في نظر دعاته - إلى تحقيق ميزة استقلال النائب عن جمهور ناخبيه في ممارسة عمله النيابي ، ويخلصه من الوصاية التي يفرضها الناخبون عليه في نظام الانتخاب الفردي (٤) .

كما قيل أن الانتخاب بمقتضى القوائم من شأنه أن يجعل العملية الانتخابية كفاحا بين برامج ومبادئ لا مفاضلة بين أشخاص، وذلك على عكس نظام الانتخاب الفردي حيث تجري عملية الاختيار بين المرشحين على أساس الاعتبارات الشخصية التي تتعلق بالمرشح ، وتجري المفاضلة بين المرشحين بعيدة عن الاعتبارات العامة المتعلقة بالافكار والبرامج . ويشير " والدك روسو " في شأن التنديد بنظام الانتخاب الفردي قائلا : " ان أظهر عيب للانتخاب الفردي هو أنه معيار معرفة أكثر الناس محبة لدى الجمهور بدلا من أن يكون معيار معرفة رأي أهالي الدائرة (٥) .

(١) أنظر في ذلك : Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553.

(٢) Georges BURDEAU, op.cit., P. 153.

(٣) الدكتور السيد صبري ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

(٤) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552; الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية ، ص ٢٣٥ .

(٥) أشار إليه Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 553.

=

ان التصويت سوف يتم تبعا لنظام الانتخاب الفردى - على حد تعبير الفقه الفرنسي - للمرشح الجذاب حسن المظهر الذى يتمتع بشعبية على نطاق دائرته : (١)

أما فى الانتخاب بالقائمة فإن المفاضلة بين المرشحين تقوم على أساس الافكار والمبادئ والبرامج السياسية العامة . فالمعركة الانتخابية تتسم فى هذا النظام الأخير بأنها كفاحا بين مبادئ وبرامج لا كفاحا بين أشخاص (١) كما هو الحال فى نظام الانتخاب الفردى .

ولذلك أشار الاستاذ Millerand فى خطابه المشهور الذى ألقاه فى ١١ فبراير ١٨٨٩ إلى " أن الانتخاب بالقائمة هو انتخاب بين تيارات كبيرة ، انتخاب يسمح للرأى العام أن يحكم بينها ويعبر عن رأيه ، انتخاب يسمح للحزب الجمهورى فى الجمهورية الوطنية أن يتقوى ويغزو البلاد شيئا فشيئا . (٢)

= والدكتور السيد صبرى : المرجع السابق ص ١٤٤ .
Pour un candidat sympathique bon garcon jouissant d'une notoriete locale".

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., PP. 552, 553;
Michel Henry FABRE, op.cit.. P. 264.

(٢) Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;
Michel Henry FABRE, op.cit. P. 264;
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ص ١٦٧ .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ص ٢٥٣ .
الدكتور مصطفى أبو زيد . مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١١٣
(٣) مشار إليه فى مؤلف الدكتور محمود عيد . المرجع السابق . ص ١٨٩

كما قيل ان نظام الانتخاب بالقوائم من شأنه بسبب اتساع الدوائر الانتخابية - ان يحول دون تدخل رأس المال فى اللعبة الانتخابية ، ويمنع أو يقلل تدخل جهات الادارة فى التلاعب فى الانتخابات وتزوير ارادة الناخبين . وذلك على عكس نظام الانتخاب الفردى حيث يسهل - بسبب صغر الدوائر الانتخابية - الرشوة la corruption الانتخابية وذلك بالتأثير على الناخبين بشراء أصواتهم ، كما يغرى جهات الادارة على التدخل فى شئون الانتخابات (١) .

ان هذه النتائج تنعدم أو تقل فى نظام الانتخاب بالقائمة ، إذ من شأن اتساع الدوائر الانتخابية وكثرة جماعة الناخبين العمل على تلاشى الالتجاء إلى أسلوب الرشوة والحيلولة أو التقليل من حرص جهات الادارة على التدخل فى العملية الانتخابية (٢) . ويستشهد انصار نظام الانتخاب بالقائمة فى هذا الخصوص بما قاله " لامارتين " أنه من السهل تسميم كوب ماء ولكنه من الصعب تسميم نهر بأسره (٣) .

وفى نقد نظام الانتخاب الفردى واعلاء نظام الانتخاب بالقائمة يتمسك خصوم النظام الفردى بما قاله السياسى الفرنسى "جامبيتا"، فى هجومه على النظام الفردى فى ١٩ مايو ١٨٨١ : " يبدأ شراء الأصوات فى سرية وخجل (يقصد فى نظام الانتخاب

---

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553;
Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;
Michel Henry FABRE, op.cit., P. 266.

(٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٤ .
الدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ - ٣٨٠ .

(٣) "On peut empoisonner un verre d'eau, on n'emposonner pas un fleuve".
Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;
وأنظر أيضا الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .

الفـردى) ، ولكن سيل الرشا والخمور لا يلبـث ان ينهال على جمهرة الناخبيــن ... فتعـرض الترشيحـات فـى مزايدة علنيـة ، مما يـؤدى إلى أن يوجد فـى بعض الدوائر صناعـة للاستغـلال الانتخابـى سياسيـا وماديـا ... أقول إنها مسألـة عادات وتقاليـد لازالت فـى مستهل نشوئها ، فـإذا احتفظتـم بنظـام التجزئـة فـى الاقتـراع العـام ، فإن هذه العادات لا تلبـث أن تـزداد نموا ، وهكذا تتحملـون أمام التاريـخ مسئوليـة حقنكم للديمقراطيـة الفرنسيـة بسمـوم الرشـوة (١) " .

كما قيل أن نظام الانتخاب بالقائمــة يضاعف حقوق الناخب ويزيد اهتمامه بالانتخابــات (٢) . ذلك أن هذا النظـام يشركـه فـى اختيـار عدد من النواب (٣) ، هذا على خلاف نظام الانتخاب الفـردى الذى يجعل للناخـب صوتـا واحدا يختـار بـه مرشحا واحدا . وهذه الميـزة الموجودة فـى نظـام الانتخـاب بالقائمــة تـؤدى إلى شعـور الناخب باهميتــه فـى الجماعة فتضاعـف اهتمامه بالشئـون العامة وتشجعـه على استعمـال حقوقه السياسيــة خاصة حقه فـى التصويـت .

وأخيرا قيل فـى تفضيـل نظام الانتخاب بالقائمــة أنه يفضـل نظام الانتخـاب الفـردى من حيث تزويـد المجالس النيابيــة بالكفـاءات ، ذلك أن هذا النظـام الأخيـر يؤدى إلى ضعف الكفـاءات البـارزة نتيجـة صغر نطاق الدوائر الانتخابيـــة ، كما يؤدى إلى ضعف الروح المعنوية بها حيث تحل المصالـح الخاصة محل المصالـح العامة .

(١) أشار إليـه الدكتـور محمود عيد ، المرجع السابـق ، ص ١٩٠ .
(٢) الدكتـور ثروت بدوى ، المرجع السابـق ، ص ٢٣٥ .
الدكتـور وحيد رأفت والدكتـور وايت ابراهيـم ، المرجع السابـق ، ص ٢٦٩ .
(٣) الدكتـور عثمان خليل عثمان ، المرجع السابـق ، ص ٢٩٢ .

وقد رحب كبار الفقه الدستورى الفرنسى امثال " لافريير " و " برتلمى " و " ديجى " بالانتخاب بالقائمة المقرون بالتمثيل النسبى معارضين نظام الانتخاب الفردى (١) ، فيقول " لافريير " :

La veritable superiorite que l'on peut reconnaitre au secrutin de liste est que, seul, il permet le fonctionnement de la representation proportionnelle.

وقد تساءل العلامة " ديجى " عما إذا كان لعودة الانتخاب بالقائمة فى فرنسا عام ١٩١٩ . أثر على حالة الانتخابات المعنوية ؟ وأجاب على ذلك قائلا : " أننى أعتقد ذلك وأرى أن سياسة الزبائن وقرع الاجراس التى كان لها المركز الأول فى البلاد قبل الحرب قد تلاشت . أننى آمل أن تؤدى طريقة الانتخاب بالقائمة والتمثيل النسبى إلى تحسين حالة الانتخابات المعنوية " . (٢)

أما برتلمى فيفضل نظام الانتخاب بالقائمة ويرى : " أنه بالنظر للمسألة من وجهة النظر العملية ، فإن الانتخاب بالقائمة إذا لم يقترن بالتمثيل النسبى ، يكون فى الواقع ساترا لنظام انتخاب فردى له كل عيوب هذا النظام فضلا عن عيوبه الخاصة ، أما اقتران الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبى ، فإنه يؤدى إلى أحسن النتائج وخاصة فيما يتعلق بتمثيل أحزاب الاقلية تمثيلا يتناسب مع أهميتها " (٣) .

ويبدو أن الفقه الفرنسى قد تأثر فى تفضيله لنظام الانتخاب بالقائمة والمصحوب بالتمثيل النسبى على الانتخاب الفردى بأقوال

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 554.

(٢) DUGUIT: Traite de droit constitutionnel, 2`ed., T. 2, P. 570;
وأنظر أيضا الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ - ١٤٦ .

(٣) Berthelemy Traite de droit constitutionnel, 1933, P. 383.
الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ ، ١٩١ .

الكثيـر من الساسـة الفرنسييـن فـى تنديدهم بالانتخـاب الفـردى . من ذلك قول جامتبـا : " ان الانتخاب الفـردى أشبـه بالمـرآة المكسـورة التـى لا تستطيـع فرنسـا أن تـرى فيهـا صورتهـا (١) .

وما ذهب إليه Jean Jaures من تشبيهـه نظام الانتخاب الفـردى بالمـرآة القذرة un miroir sal ، وما قال بـه الوزير Briand من تشبيهـه الدوائـر الصغيـرة فـى الانتخاب الفـردى بالمستنقعـات الراكدة mares Stagnantes ، وما وصف بـه Herriot ، نظام الانتخاب الفـردى بنظـام المصارعيـن أو الجلادين Scrutin de gladiaterus(٢)

وقد شايـع البعـض من الفقـه الدستـورى المصـرى الفقـه الفرنسـى فـى تفضيلهـم لنظـام الانتخـاب بالقائمـة المقرون بنظـام التمثيـل النسبـى على نظام الانتخـاب الفـردى على النحو الذى سنـراه فيمـا بعد

---

(١) أنظر فـى ذلك Julien LAFERRIERE, op.cit. P. 553; Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.
وأنظر أيضـا الدكتـور محمود عيد ، المرجع السابـق ، ص ١٩١ .
الدكتـور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستوريـة العامة ، ص ٢٩٤ .
الدكتـور وحيد رأفت والدكتـور وايت ابراهيم ، المرجع السابـق ، ص ٢٧٢ ، ٢٧٣ .

(٢) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553.

المبحث الثالث
تقديرنا للنظامين

ونحن مع تسليمنا مع الفقه الدستورى بأن لكل من النظامين - الفردى والقائمة - مزاياه وعيوبه والتى تجعل الفقه يميل إلى تفضيل هذا النظام أو ذاك تبعا لما ينطوى عليه فى نظرهم من مزايا تفوق ما يتضمنه من عيوب ، إلا أن هناك ثمة ملاحظة غاية فى الأهمية يجب ابرازها فى مجال تفضيل الدول - من حيث الواقع - لنظام الانتخاب الفردى أو لنظام الانتخاب بالقائمة .

وتتبدى هذه الملاحظة فى أن حكومات الدول تسعى دائما إلى اتباع النظام الانتخابى الذى يحقق من الناحية العملية مصالحها السياسية ويدعم مركز أغلبيتها البرلمانية . أنها تتمسك دائما بالنظام الانتخابى الذى يقوى سند بقائها فى الحكم وأن تذرعت من الناحية النظرية بما يتضمنه النظام من مزايا وما ينطوى عليه نقيضه من عيوب .

وإلى هذه الحقيقة يعزو الفقيه الفرنسى (١) " لافريير " تقلب المشرع الفرنسى ، وعدم استقراره عدة مرات بين النظامين (٢) .

---

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., PP. 551, 552;
وفى هذا المعنى أنظر : الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٠ .

(٢) ففى عهد الجمهورية الثانية ١٨٤٨ - ١٨٥١ تبنى المشرع نظام الانتخاب بالقائمة بالأكثرية على دور واحد وذلك بالقانون الصادر فى ١٥ مارس ١٨٤٩ وفى عهد الامبراطورية الثانية ١٨٥٢ - ١٨٧٠ عدل المشرع عن النظام القائمى إلى نظام الانتخاب الفردى بالاغلبية على دورين والذى سمى أقتراع الدائرة وذلك بمقتضى المرسوم الصادر فى ٢ فبراير ١٨٥٢ .
وفى عهد الجمهورية الثالثة ١٨٧٥ - ١٩٤٠ أعيد العمل بقانون ١٥ مارس ١٨٤٩ أبان انتخاب الجمعية الوطنية عام ١٨٧١ فطبق نظام القوائم على دور واحد ثم تمت العودة مرة أخرى فى عام ١٨٧٥ إلى نظام الانتخاب الفردى على دورين ، على أن المشرع الفرنسى عاد مرة أخرى إلى نظام القوائم ذى الدورين من عام ١٨٨٥ حتى عام ١٨٨٩ حيث عاد المشرع نفسه =

ويشير الأستاذ اندريه هوريو إلى أن الالتزام بنظام انتخابي معين يعني بالضرورة تفضيل اعتبار معين أو ميزة محددة على بقية الاعتبارات أو الميزات الأخرى . أن النظام الانتخابي يجب أن يكون في آن واحد عادلا وفعالا Equitable efficace ، بمعنى أنه يجب أن يتيح ، بجانب العدالة ، تكوين اغلبيات تتسم بالتجانس والاستقرار . على أن تحقيق هذه الامنيات أمر يصعب تحقيقه . فالنظام الذى يساعد على تكوين اغلبيات متماسكة ومستقرة يتطلب بالضرورة احداث اهتزاز في الهيئة الانتخابية كالتشديد على فوز بعض الاحزاب واندحار بعضها الآخر . وهنا يكون هذا النظام بالضرورة جائرا أو غير عادل Insjustice . فإذا ما اتبع نظام التمثيل النسبي الذى يعطى لكل اتجاه أو حزب سياسي حقه العادل في المقاعد ، فإن ميزة العدالة تكون قد تحققت دون مبدأ الفعالية حيث تتعدد الأحزاب وتقل فكرة تكوين الاغلبيات المتماسكة .

الاختيار إذن بين أنظمة الانتخاب المختلفة في منطق كل من لافيريير وهوريو يعتمد في المقام الأول على أهداف الحكومات وتحقيق مصالحها في الحفاظ على سلطة الحكم (١) .

= مرة أخرى إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردى والذى ظل مطبقا منذ ذلك الوقت حتى عام ١٩١٩ .

على أنه جرت دعاية مكثفة لصالح التمثيل النسبي في الفترة الثانية والذى صدر فيها القانون الدستورى الصادر في عام ١٩١٩ ، متضمنا نظام القوائم .

على أنه في عام ١٩٢٧ تمت العودة مرة أخرى لنظام الانتخاب الفردى الذى استمر حتى عام ١٩٤٠ ، وفي عهد الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ - ١٩٥٨ تم تطبيق نظام التمثيل النسبي في اطار المحافظات ، ثم انتهى المشرع في عهد الجمهورية الخامسة على الأخذ بنظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دورين كما سبق شرحه .

أنظر

Andre HAURIOU, op.cit., P. 312-313

(١) Andre HAURIOU, op.cit., PP. 301, 302.

ويأتـي الأستـاذ هوريو ويضرب لنـا مثلا واقعيـا حدث فى فرنسـا عام ١٩٥١ ، فحينمـا كان الهدف الذى تم الاعلان عنه من قبل الدولة هو تأميـن أغلبيـة حكومية ، فقد لجأت الدولة - ازاء التهديدات التـى كان يمارسهـا الحزب الشيوعـى وحركة الجمهوريين الفرنسييـن R.P.F ضد النظـام منذ عام ١٩٤٧ - إلى نظـام التحالـف Le systeme des apparentements . وأمام الضغـوط التـى كانت تمارس من جانب هذين الحزبيـن ، قررت الأغلبيـة ، المسماة بالقـوة الثالثـة Troisieme Force ، والتـى ظهرت فـى أواخر المجلس التشريعـى الأول متمثلـة فـى حزب ال S.F.I.O والراديكالييـن والحركة الجمهورية الشعبيـة M.R.P من أجل انتخابـات عام ١٩٥١ - أن تصوت على قانون يشجع على قيـام التحالـف بيـن الأحزاب على الأقـل فـى اطار المحافظات ، بحيث تعتبـر القوائم المتحالفـة قائمة واحدة ، وتستطيـع حين حصولها على الأغلبيـة المطلقة فـى الدور الأول الفـوز بجميـع المقاعد ، على أن تعتمـد فيمـا بعد بشأن توزيـع المقاعد بيـن الأحزاب المتحالفـة مبدأ التمثيـل النسبـى .

وبالفعـل ساعد نظـام التحالـف على حصول الأحزاب المتحالفـة على أغلبيـة مقاعد الجمعية الوطنيـة . ويشيـر الأستـاذ هوريو إلى أنه لو أتبـع نظـام التمثيـل النسبـى البسيـط الذى كان مطبقـا فـى ذلك الوقت دون تبنـى فكـرة التحالـف ، لما أتيـح لهذا التكتـل أن يفوز بأغلبيـة المقاعد فـى المجلس النيابـى . (١)

بعـد هذه الملاحظة الأوليـة والهامة فـى نظرنـا ، نعـود لنقـرر أن الأمـر يختلف من دولة إلى أخرى ومن نظـام سياسـى إلى نظـام سياسـى آخر ومن زمن إلى زمن آخر . حقيقة نلاحظ أن نظـام الانتخـاب بالقوائـم يحقق العدالـة الانتخابيـة ويجعل من الاعتبـارات الشخصيـة أمر محدود الأثـر ويركـز على الاهتمـام بالمسائـل القوميـة ، إلا أنـه لا يكـون

---
(١) Andre HAURIOU, op.cit., P. 311.

صحيحا التسليم على وجه مطلق بجميع أوجه الانتقادات التى وجهت إلى نظام الانتخاب الفردى . ذلك أن هذه الانتقادات تصدق أيضا فى شأن نظام الانتخاب بالقوائم . وعلى أى حال فالأمر يتوقف على مدى تقدم الدول ودرجة وعى الشعوب فيها .

ولنناقش الآن أهم الحجج التى يتذرع بها الفقه من أنصار النظامين ، لنرى وجه المبالغة المفتعلة لتفضيل أ- د النظامين على الآخر .

فمن ناحية ، القول بأن الانتخاب الفردى يقيم المفاضلة بين المرشحين على أساس أشخاصهم لا على أساس مبادئهم ، وأن المعركة فى الانتخاب الفردى تكون كفاحا بين أشخاص لا كفاحا بين برامج وأهداف، قول غير سليم .

ففى الدول المتخلفة التى لم تبلغ بعد حدا من الرقى السياسى لا يتم اختيار النواب فيها على أساس المفاضلة بين مبادئ أو مناهج ، وإنما يجرى التفضيل من جانب الناخبين - سواء كان النظام الانتخابى المطبق هو نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقوائم - على أسس شخصية بحتة وتلعب العصبيات والعلاقات الشخصية دورا كبيرا فى تفضيل نائب على آخر ومرشحى قائمة على مرشحى قائمة أخرى . ففى النظامين تكون شخصية المرشح أو المرشحين محل اعتبار كبير لدى هيئة الناخبين ، وإلا لما حرصت الأحزاب فى الدول التى تتبنى نظام الانتخاب بالقوائم - وهى أحزاب شكلية ضعيفة العود هزيلة البرامج - على أن تضع فى صدر قوائمها أسماء لمرشحين ذوى شعبية كبيرة يتمتعون باعجاب الناخبين .

أما فى الدول المتقدمة والتى وصلت حدا من الرقى ، وتكون فيها الأحزاب على درجة من النضج والقوة ، فنجد أن المرشح فى حالة الانتخاب الفردى ،كما هو فى حالة الانتخاب بالقائمة ، ليس إلا رمزا لمبادئ معينة هي مبادئ الحزب الذى ينتمى إليه . ومن ثم يقوم اختيار الناخبين للنواب على أساس المفاضلة بين الأحزاب لا بين أشخاص المرشحين . فالناخب يضع نصب عينيه مبادئ وبرامج الحزب الذى ينتمى إليه المرشح غير ناظر إلى ما يربطه به من علاقات شخصية .

على أنه لايجب المبالغة فى اهدار أهمية الاعتبار الشخصى بشأن اختيار النائب حتى فى الدول المتقدمة ، فلا زال الناخبون حتى فى أرقى الدول مدنية وأعظمها تقدما يتأثرون فى تحديد اختيارهم بمدى الرابطة التى تربطهم بمرشح بالذات ولازالت العلاقات الشخصية تلعب دورا لايستهان به . فالعلاقات الانسانية ، وما يحرص الأفراد على تحقيقه من مصالح يسعون إليها ، تجعل للروابط الشخصية دور بالغ الأثر فى اختيار النواب ، وأن كانت هذه العلاقات وتلك الروابط يخف أثرها بطبيعة الحال فى نظام الانتخاب بالقائمة عنه فى نظام الانتخاب الفردى نظرا لاتساع الدوائر الانتخابية فى نظام الانتخاب بالقوائم .

ومن ناحية أخرى ، نرى أنه من المبالغة القول بأن الانتخاب الفردى يجعل المرشح أو النائب أسيرا لارادة ناخبيه ، وبالتالى فهو يقدم دائما مصالح دائرته على الصالح القومى ، وأن نظام الانتخاب بالقائمة يرد للنائب حريته فلا يكون أسير ناخبيه الأمر الذى يجعله يعمل للصالح القومى لا لصالح دائرته .

ذلك أن ظاهرة الخضوع من جانب النائب ظاهرة عامة فى النظامين ، نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ، وأن اختلف طابعها

فى الدول المتخلفة عنه فى الدول المتقدمة والتى وصلت حدا معقولا من الرقى .

ففى الدول المتخلفة نجد فعلا المرشح أو النائب أسير ناخبيه إذ يشعر دائما بواجب العمل لخدمة مصالحهم وضرورة تكريس جهده لرعاية شئونهم . هذه الظاهرة توجد فى الدول المتخلفة ، سواء تم الأخذ بنظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة . ففى نظام الانتخاب الفردى يسعى النائب فعلا لارضاء ناخبيه بكل الوسائل طمعا فى تجديد انتخابه فى الفصل التشريعى المقبل ، ولا يكون ذلك إلا باسترضاء غالبية هيئة الناخبين بالدائرة . أنه سيظل العارف الشكور أو المخلص المأمور لأصحاب النفوذ الانتخابى فى دائرته .

وهذه الظاهرة توجد أيضا فى نظام الانتخاب بالقائمة ، إذ يعلم النائب تماما أن الحزب الذى رشحه فى هذه المرة لن يعيد ترشيحه فى المرات المقبلة ، ولن يندرج اسمه فى القوائم الحزبية إذا قلت درجة شعبيته فى الدائرة ، ولم يعد يحز رضاء الهيئة الناخبة بها وذلك تحسبا فى انصراف الهيئة الناخبة عن تأييد الحزب فى المستقبل ومساندة حزب آخر منافس له . أنه سيعمل ، النائب ، من أجل هذا الشعور ، على أن يكون الوفى الطيع لأهالى الدائرة والأمين المخلص لهم والغيور على مصالحهم . أنه يعلم تماما أن مدة نيابته مؤقتة وهو لن ينجح فى الانتخابات المقبلة إذا قلب له قادة الحزب ظهر المجن ، ووقع الجزاء عليه بعدم تضمين اسمه فى قوائم الحزب فى الانتخابات المقبلة .

ان خضوع النائب لجمهور الناخبين ظاهرة واقعية ، حالَ اتباع نظام الانتخاب الفردى وحال اتباع نظام الانتخاب بالقوائم ، فى

الدول المتخلفة . والقول بغير ذلك فيه دحض لواقع الحال وتنكر لما تجرى عليه الأمور فى هذه الدول .

أما فى الدول المتقدمة ، وحيث يغلب على الناخبين الانضمام إلى الأحزاب السياسية ، فإنه يمكن القول أن ظاهرة تبعية النائب لجماعة الناخبين والعمل من أجل رعاية شئونها وأرضائها ، قد حلت محلها تبعية أخرى هى تبعية النائب للاحزاب السياسية . فالواقع - كما يشير إلى ذلك الفقه الدستورى - أن التطور الحديث لنظام الأحزاب قد جعل النائب أو المرشح سواء فى الانتخاب الفردى أو الانتخاب بالقائمة خاضعا لتوجيهات الحزب الذى ينتمى إليه . فهذا النائب قد أصبح أسير الحزب لا أسير الناخبين ، ومن ثم أصبح يمثل مبادئ وطنية عامة لا مصالح فردية أو محلية وخاصة بعد أن اتخذ الخلاف بين الاحزاب طابعا طبقيا وأصبح كل حزب يمثل طبقة معينة من طبقات الجماعة يدافع عن مصالحها وحقوقها . ولا جدال فى أن المصالح الطبقية ليست محصورة فى دائرة معينة من الدوائر الانتخابية ، بل تمتد إلى جميع انحاء البلاد (١) .

ونحن مع تسليمنا بما أدى إليه التطور الحديث للاحزاب بشأن تبعية النواب للاحزاب ، ومن ثم انصراف النواب إلى الاهتمام بالمصالح القومية وهو ما ينبغى أن يكون ، فإنه لا يمكننا بحال تجاهل الطابع الانسانى لعلاقة النائب بناخبيه وقيامه بدور فعال فى تحقيق مصالح اهالى الدائرة فى ظل النظامين ، نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ، وأن كان شعور النائب بضرورة تحقيق المصالح المحلية للناخبين يختلف بإختلاف الدول المتخلفة والمتقدمة ، إذ تمثل هذه المصالح مكانا هاما لدى النائب فى الدول المتخلفة وتمثل مكانا أقل أهمية فى الدول المتقدمة . الأمر الذى

(١) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، ص ٢٣٨ .
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٢ .

يجعل درجة خضوع النائب للناخبيــن أكثر عمقا فى الدول الأولــى عنها فــى الدول الثانيــة .

كما أن القول بأن الانتخاب الفـردى يـؤدى إلى الرشـوة ويساعـد على تدخل جهات الادارة فـى تزييف ارادة الناخبيــن ، قول يصدق أيضـا فـى النظاميـن - نظـام الانتخاب الفـردى ونظـام الانـخاب بالقوائــم - كلمـا قل وعى الشعوب وقلت درجة تمسك الحكومات الحيـدة والنزاهـة والمفاهيـم الديمقراطيـة .

فـإذا كان المال قد شاع استخدامـه لشراء أصوات بعض الناخبيـن فـى نظـام الانتخاب الفـردى ، فهو يمكن- بل ويوجد فعلا - فــى نظام الانتخاب بالقوائــم فـى شكل هبات للاحزاب السياسيــة من جانب بعض المرشحيـن الذين يرغبـون فـى وضـع اسمائهم فـى صدر القوائـم الحزبيــة ، من ناحيـة ، وكذلك من جانب الحزب ممن لهم مصالـح يبتغـون تحقيقهـا حال وصول الحزب إلى منبـر السلطـة ، من ناحيـة أخرى .

هذا فضلا عـن ان اتسـاع الدوائـر فـى نظام الانتخاب بالقوائـم من شانـه أن يضاعف سيل الرشـا من جانب مرشحى الأحزاب لعدم معرفتهـم بالناخبيـــن .

أما بالنسبـــة للضغـط الحكومى وتلاعب جهات الادارة فـى تزييف ارادة الأمـة ، فـإن هذا يكون موجودا فـى نظام الانتخـاب الفـردى ونظـام الانتخاب بالقوائـم فـى حال وجود الحكومات التـى لا تديـن بالمفاهيـم الديمقراطيـة وتبتعــد عن الحيدة والنزاهـة فـى اجراء الانتخابـات . وهو أمر يكثـر فـى الدول التـى تفتقــر إلى وجود الاحزاب القويـة وتبتعــد عن المنـاخ الديمقراطى .

فـإذا كانت الحكومة تستطيـع أن تحارب مرشحا أو مرشحين بالذات فـى نظام الانتخاب الفـردى مستخدمة كل ما تملكـه من أساليب الضغط على هيئة الناخبيـن ، فإنهـا تستطيـع أن تصل إلى ذات النتيجـة فـى نظام القوائم ، وستكـون حربها فـى هذه المرة أكثـر خطورة بالنسبـة للاحزاب . أنها تستطيـع أن تحارب الحزب المناهض لحزب الحكومة فـى جميع الدوائر ، أى على المستـوى القومـى .

وهذه الظاهرة ، بشطريهـا الرشـوة والضغـط الحكومـى ، لا تكـون موجودة فـى الدول التـى يصل شعبهـا إلى درجة عاليـة من الوعى ويبلـغ حدا من التمديـن والرقـى ،وتؤمن حكوماتها بضـرورة التـزام الحيدة والنزاهـة فـى اجراء الانتخابـات ايمانـا منها بالمبـادئ والمفاهيـم الديمقراطيـة السليمـة ، وحرصها على وضـع هذه المبـادئ والمفاهيـم موضـع التطبيـق .

ان هذه الظاهرة لا تكـون فـى حقيقتهـا قرينـا لأسلـوب الانتخاب الفـردى أو أسلوب الانتخاب بالقوائـم ، أنها قريـن للمفاهيـم الباليـة لدى الدول المتخلفـة والتـى لم تنـل بعد حظا من الرقـى والتقـدم السياسـى ، أنها قرين للمنـاخ غير الديمقراطى الذى مازال يسـود تلك الدول ويخيم فـى سمائها .

أما عن القول بأن الانتخاب الفـردى بالأغلبيـة يـؤدى إلى ظلم الاقلية إذ يتـرك فريقـا من الأمـة دون تمثيـل ، فهذا القول يصدق أيضا إذا ما اتبـع نظـام القائمـة مع نظـام الأغلبيـة ، وهو ما سبـق أن أوضحنـاه من قبـل . والنظـام الانتخابـى الذى ينجو من هذا النقـد هو نظـام القوائم المقترن بالتمثيـل النسبـى . فهذا النظـام وحده هو الذى يحقق ميـزة العدالـة بيـن الأحزاب والاتجاهات السياسيـة . ويتـرك لكل منها نصيبـا فـى التمثيـل بالمجلس بقـدر قوتـه الانتخابيـة ، أى بقـدر ما نالـه من أصوات الناخبيـن .

ان طريق القائمة ، إذا لم يقترن بالتمثيل النسبي ، يكون اقتراعا لسحق المعارضة واهدارا لأصوات تقرب من نصف عدد الناخبين. وإذا كان السياسي " جامبيتا " قد شبه الانتخاب الفردى بالمرآة المكسورة التى لا يمكن للأمة أن ترى فيها وجهها ، فقد شبه البعض نظام الانتخاب بالقائمة بالمرآة المشوهة أو المضخمة حيث تشوه ارادة الأمة وتضخم صورة حزب الأغلبية بأكبر من حقيقته (١) .

تلك هى مناقشة لأهم الأدلة والاسانيد التى تمسك بها أنصار النظامين - الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة - حاولنا من خلالها الكشف عن الواقع الانتخابى الذى يسود النظامين . ورأينا أن ما يراه أنصار الإنتخاب بالقائمة عيوبا تخص الانتخاب الفردى وحده محل نظر ، وأنها توجد على نفس الدرجة أو تفوق فى نظام الانتخاب بالقائمة ، وأن الأمر مرهون بمدى درجة التقدم والرقى الذى تتمتع به الدولة . فالاخطار الانتخابية السابقة توجد فى الدول المتخلفة التى لم تنل حظا كافيا من النضج السياسى والتمدين الحضارى سواء كان النظام الانتخابى المطبق هو نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة .

أما فى الدول المتقدمة والتى حصل شعبها على درجة عالية من النضج والرقى ، وبلغت فيها قوة الاحزاب حد الكمال ، وتمسكت الحكومات فيها بالمفاهيم والقيم الديمقراطية ، فإن هذه العيوب تتلاشى أو تتوارى ، بفضل ما وصلت إليه هذه الدول من قيم التزمت بها شعوبها وأحزابها وحكوماتها .

على أنه يبقى التساؤل قائما : أى النظامين أجدر بالتطبيق ، النظام الأعدل أم النظام الأصلح ؟

(١) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٣ - ٣٨٤

ان ما يتفق عليه الفقه الدستورى هو اعتبار نظام الانتخاب بالقائمة المقرون بالتمثيل النسبى خير نظام يحقق العدالة فيتيح لكل الأحزاب والاتجاهات السياسية فى الدولة تمثيلا عادلا فى البرلمان بقدر ما نالته من أصوات . فهذا النظام يتدارك ما ينتج عن تطبيق نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة بالأغلبية من محاباة حزب الأغلبية واهدار حق الاقلية فى التمثيل النيابى .

على أن العدالة لا تبتغى لحد ذاتها فى النظم الانتخابية (١) . ولا يمكن التعويل عليها وحدها فى اختيار النظام الانتخابى الاجدر بالتطبيق ، وإنما الأمر يتوقف على ظروف الحال فى كل دولة .

فمثلا إذا كان النظام فى الدولة يهدف إلى تكوين أغلبية برلمانية واضحة تحقيقا للاستقرار الوزارى ، فإن هذا النظام سيكون أميل إلى نظام الانتخاب الفردى عنه بالنسبة لنظام القوائم . هكذا عمل النظام السياسى فى بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية على التمسك بهذا النظام ، ويبدى شعبا الدولتين ارتياحا كبيرا له فلا يبغيان عنه بديلا .

لقد انتهت الدولتان إلى قيام الحزبين الكبيرين ، ورفضتا وجود حزب ثالث منافس لهذين الحزبين . كما انتهت الدولتان فى تطورهما السياسى وفى تنظيمهما الحزبى البالغ حد الكمال إلى أن تجرى الانتخابات على أساس من المبادئ الحزبية دون الأشخاص ، والمرشح الذى يتقدم للانتخاب فى بريطانيا أو فى الولايات المتحدة الأمريكية يعتمد على حزبه وعلى منظماته وعلى مبادئه السياسية ومذاهبه الاجتماعية أضعاف اعتماده على صفاته

---

(١) الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ .

الشخصيـة. إذ أن الطبـاع البريطانيـة والأمريكيـه قد نزهت نظام الانتخاب الفـردى عندهم عن معظم الشوائب التـى يدعيها الفقـه الدستـوى عيوبـا تشوب نظام الانتخاب الفـردى .

وعلى الرغم من أن الانجليـز والامريكييـن يشعرون فـى بعض الاحيان بعـدم عدالة هذا النظـام وتحيـزه لحزب الأغلبيـة إعمالا لقاعـدة تكبيـر تمثيـل الأغلبيـة وتقليـل تمثيـل الأقليـة ، فإنهـم يشعرون بإرتيـاح كبيـر نحو هذا النظـام بإعتبـاره من التراث الاجتماعـى الموروث ولا يرضـون عنه بديلا .

وإذا كان النظـام الفـردى قد لاقـى نجاحا وازدهاراً فـى هاتين الدولتيـن ، فإن القيـاس عليه وتطبيقـه فـى دول أخرى تتعـدد فيهـا الأحزاب السياسيـة ولا تضـع وزنـا لوجود أغلبيـة برلمانيـة أو حكومة مستقـرة ، بل ترحب بأغلبيـات مؤتلفـة ، يكون ضربـا من العبـث ، ويكون من الاصلـح لهذه الدول اتبـاع نظام القوائم على أساس التمثيـل النسبـى ، وهو يفضـل من حيث التطبيـق لديها نظام الانتخاب الفـردى.

على أن نظام الانتخاب بالقوائـم قد لايكون صالحـا للتطبيـق حتى فـى الدول التـى تتعـدد فيهـا الأحزاب السياسيـة ، بل قد يكون النظـام الفـردى هو الأصلـح للتطبيـق .

فـإذا كانت الأحزاب السياسيـة آهلة بالعناصـر الضعيفـة قليلـة الوزن ، فيكـون من الأفضـل الأخـذ بنظـام الانتخاب الفـردى ، إذ يكون من شأن هذا النظـام اعطاء الفرصـة لشخصيـات مستقلـة لها ثقلهـا ووزنهـا للدخول إلى البرلمـان .

أما إذا كانت الأحزاب السياسيــة تضم لفيفــا من الشخصيات البـارزة واللامعـة فـى العمل السياســى ، كان النظـام الأصلــح هو نظـام الانتخـاب بالقوائــم .

كما أن اختيـار النظـام الانتخابــى الأصلـح للتطبيـــق يتوقـف أيضـا على عامل نفســى ، لايقـل أهمية عن أثـر الاحزاب فـى التفضيـــل ، وهذا العامل النفســى يكمن فـى تقبـل جمهور أو شعب الدولـة لهذا النظـام أو ذاك . فالشعـب الفرنســى قد رفض بشـدة - عدا فتـرات قصيـرة ١٩٥١ - ١٩٥٦ - نظـام الانتخـاب بالقوائــم فـى شأن اختيـار اعضـاء الجمعية الوطنيـة لأنـه اعتـاد - شأنـه فـى ذلك شأن الشعب الانجليـزى والامريكـى - نظـام الانتخـاب الفـردى بالأغلبيـــة .

الباب الثانـى
نظام الإنتخاب الفـردى ونظام الإنتخاب بالقائمـة فـى النظـام الدستـورى المصـرى

ان المشتغل بدراسة الأنظمة الدستوريـة فـى مصر ، - ماضيها وحاضرها - ، يلحظ حيرة المشرع المصرى وتـردده بين نظام الإنتخاب الفـردى ونظام الإنتخاب بالقائمـة بشأن تشكيل المجالس النيابيـة : فمن نظام الإنتخاب الفـردى الذى ساد مصر مدة طويلة قرابـه نصف قرن أو يزيد ، يتحول المشرع إلى نظام الإنتخاب بالقوائـم ، ثم إلى نظام مختلط يجمع فيـه بيـن النظاميـن ، ثم يعـود ، فـى النهايـة ، مرة أخرى إلى النظـام الأول وهو نظام الإنتخاب الفـردى . فقـد اتبـع المشرع المصرى اسلوب الإنتخاب الفـردى منذ أن عرفت مصر نظام المجالس النيابيـة (١) بمفهومها السليـم ، أى منذ عام ١٩١٣ وذلك فى ظل القانـون النظامـى الصـادر فـى أول يوليـو ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعيـة . وأبقـى المشرع المصرى على هذا النظام بشأن انتخاب بعض أعضاء مجلس الشيـوخ وأعضاء مجلس النواب فـى ظل دستـورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ .

وقد ظل المشرع عندنا وفيـا لنظـام الإنتخاب الفـردى بعد قيـام ثورة يوليـو عام ١٩٥٢ ، فأخذ بـه وطبقـه بشأن انتخاب المجالس النيابيـة (مجلس الأمـة) فـى ظل دستـورى ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، وكذلك فـى شـأن مجلس الشعب فـى سنينـه الأولـى فـى ظل دستـور ١٩٧١ .

ويبـدو أن المشرع المصرى قد أراد أن يسايـر الدول التـى تأخذ بنظـام الإنتخاب بالقوائـم ، فإعتنـق نظام الإنتخاب بالقائمـة المقترن

(١) إذ سبق وأشرنا فـى مقدمة البحث أننا سنقتصر دراستنا لنظامـى الإنتخاب الفـردى والقائمـة فـى اطار المجالس النيابيـة دون غيرها من المجالس التـى أوجب المشرع تشكيلهـا بطريق الا نتخاب .

بالتمثيل النسبى بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ .

على أن العمل بنظام الإنتخاب بالقائمة لم يدم أكثر من ثلاث سنوات ، فتم العدول عنه ،تحت تأثير الرأى العام واتجاه القضاء نحو تقرير عدم دستوريته ، إلى نظام مختلط جمع فيه المشرع بين النظامين - نظام الإنتخاب بالقوائم ونظام الانتخاب الفردى - وذلك بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ .

إلا أن هذا النظام الأخير (المختلط) لم يعمر طويلا ،شأنه فى ذلك شأن سابقه ، فتم وأده وهو قصير العمر ،إذ سرعان ما علت صيحات المفكرين وزعماء الأحزاب السياسية فى مصر مناديه بهجرة ، والعودة من جديد إلى نظام الإنتخاب الفردى مما حدا بالمشرع إلى العدول عن نظام الإنتخاب بالقائمة والعودة من جديد إلى نظام الإنتخاب الفردى بمقتضى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٩٠ .

والدراسة التحليلية لأنظمة الإنتخابات التى عرفتها مصر ، ولا تزال منذ عام ١٩١٣ وحتى وقتنا الحاضر ، ومحاولة تقويمها من الناحية الفقهية ، تقتضى تقسيم هذا الباب إلى فصول أربعة على النحو التالى :

الفصل الأول : فى نظام الإنتخاب الفردى منذ عام ١٩١٣ حتى عام ١٩٨٣ .

الفصل الثانى : فى نظام الإنتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى منذ عام ١٩٨٣ حتى عام ١٩٨٦ .

الفصل الثالث فى نظام الإنتخاب المختلط منذ عام ١٩٨٦ حتى عام ١٩٩٠ .

الفصل الرابع : العودة من جديد إلى نظام الإنتخاب الفردى منذ عام ١٩٩٠ حتى وقتنا الراهن

الفصل الأول
نظام الإنتخاب الفردى
بشأن انتخاب المجالس النيابية
فى الفترة ما بين عام ١٩١٣ حتى عام ١٩٨٣

قلنا أن مصر قد عرفت نظام الإنتخاب الفردى منذ بداية عهدها بالمجالس النيابية الصحيحة ، وهو فى رأينا منذ عام ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية . وظلت مصر وفيه لهذا النظام طوال العهد الملكى ، أى فى ظل دستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ .

وبالرغم من قيام ثورة ٢٣ يوليو بإحداث تغيرات جذرية من النواحى السياسية والإجتماعية فى الواقع المصرى ، لم يخطر ببال مشرعى الثورة المساس بالأسلوب المتبع بشأن اختيار أعضاء المجالس النيابية ، وهو اسلوب الانتخاب الفردى . حقيقه أدى التغيير السياسى والإجتماعى إلى احداث تعديل بسيط على هذا النظام ، لم يمس جوهره ، كإشتراط ضرورة تخصيص نصف عدد مقاعد المجلس النيابى للعمال والفلاحين وما أدى إليه من تقيد الناخب فى كل دائرة انتخابية بإختيار نائبين - لا نائب واحد - يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، لكن المشرع ، سواء الدستورى أو العادى ، لم يشأ ، مع ذلك ، أن يعدل عن نظام الإنتخاب الفردى أو يرتضى عنه بديلا . فإستبقى العمل به إلى أن أخذ بنظام الإنتخاب بالقوائم بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

والدراسة التحليلية لنظام الإنتخاب الفردى ، خلال الحقبه السابقة ، تقتضى أن نعرض لطبيعته وتبيان ما إذا كان الإنتخاب على دور واحد أو على دورين ، وبمعنى آخر ما إذا كان يأخذ بنظام الأغلبية النسبية أم الأغلبية المطلقة . ويقتضى حسن العرض أن

نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فيهما على التوالى نظام الإنتخاب الفردى فى مصر الملكية ثم فى مصر الجمهورية .

المبحث الأول : فى نظام الإنتخاب الفردى فى مصر الملكية " الفترة من ١٩١٣ - ١٩٥٢ " .

المبحث الثانى : فى نظام الإنتخاب الفردى فى مصر الجمهورية " الفترة من عام ١٩٥٢ - ١٩٨٣ "

المبحث الأول

نظام الإنتخاب الفردى فى مصر الملكية

الفترة ما بين عام ١٩١٣ - ١٩٥٢

ساد هذه الفترة دساتير ثلاثة : أولهما القانون النظامى الصادر فى أول يوليو عام ١٩١٣ والقانون الإنتخابى الصادر تبعا له رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ ، وثانيهما الدستور المصرى الصادر فى ١٩٢٣ والقانون الإنتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، وثالثهما الدستور المصرى الصادر عام ١٩٣٠ والقانون الإنتخابى رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ . وسوف نعرض فيما يلى لدراسة تطبيق نظام الإنتخاب الفردى فى ظل كل من هذه الدساتير وقوانينها الإنتخابية ، كل فى مطلب على حده ، وذلك على النحو التالى :

المطلب الأول : نظام الإنتخاب الفردى فى ظل القانون النظامى الصادر فى أول يوليو عام ١٩١٣ .

المطلب الثانى : نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٢٣

المطلب الثالث : نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٣٠

المطلب الأول
نظام الإنتخاب الفردى فى ظل القانون النظامى رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليو ١٩١٣
" انتخاب الجمعية التشريعية "

الأخذ بنظام الإنتخاب الفردى بالنسبة لبعض أعضاء الجمعية التشريعية :

أخذ القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ والقانون الإنتخابى الصادر تبعا له رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ بنظام الإنتخاب الفردى بالنسبة لجزء من أعضاء الجمعية التشريعية . فقد كانت الجمعية التشريعية تتألف من أنواع ثلاثة من الأعضاء: أعضاء معينون بقوة القانون (١) ، أعضاء معينون من جانب الحكومة (٢) ، وأعضاء منتخبون .

فبالنسبة للأعضاء المنتخبين ، والذى يبلغ عددهم سته وستين عضوا ، فقد كان يتم اختيارهم عن طريق الإ نتخاب الفردى .

وقد وزعت المادة الثالثة من القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الأعضاء المنتخبين على مناطق البلاد المختلفه ليقوم

---

(١) أما الأأعضاء المعينون بقوة القانون فهم النظار (أى الوزراء)

(٢) أما الأعضاء المعينون من قبل الحكومه مكان يبلغ عددهم سبعه عشر عضوا الرئيس والوكيل والخمسة عشر يتم تعينهم على نحو يكفل النيابة عن الأقليات والمصالح التى لم تنل نصيب فى الإنتخاب . راجع المادة الثانية من القانون النظامى ١٩١٣ وقد كان يتم توزيع الخمسة عشر عضوا المعينين من قبل الحكومة على النحو التالى :

٤ مقاعد للأقباط ، ٣ للعرب البدو ، ٢ للتجار ، ٢ للأطباء ، مقعد واحد للمهندسين ، ٢ لرجال التربية العامة أو الدينية ، مقعد للمجالس البلدية انظر المادة الثالثة من القانون النظامى ١٩١٣ : راجع فى ذلك الدكتور محمود متولى : مصر والحياة الحزبيه والنيابيه قبل سنة ١٩٥٢ ، حـ ٣ ص ٦٩ .

الناخبون (المندوبون) بإختيار نائب واحد عن كل دائرة انتخابية والتي يصدر بتحديدها قرار من ناظر الداخلية (١) .

وفي هذا الشأن نص قانون الإنتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ ،في مادته التاسعة عشرة ،على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الإنتخاب عضوا واحدا للجمعية التشريعية ودوائر الإنتخاب تعين في جدول يقرره ناظر الداخلية بتصديق مجلس النظار طبقا للتوزيع المبين في المادة الثالثة من القانون النظامي "

ويظهر مما سبق ، أن المشرع قد اعتنق ، في نظرنا ، نظام الإنتخاب الفردي بدليل أنه قد قام بتقسيم القطر المصري إلى دوائر انتخابية وأعطى لناخبي كل دائرة حق اختيار نائب واحد عنها لا أكثر وذلك بطريق الانتخاب غير المباشر (٢) .

---

(١) وقد نصت المادة الثالثة على أن " الأعضاء المنتخبون يوزعون على الوجه التالي :

القاهرة ٤ — الفيوم ٣
الاسكندرية ٣ — إلمنيا ٤
الغربية ٧ — أسيوط ٥
المنوفية ٥ — جرجا ٤
الدقهلية ٥ — قنا ٤
البحيرة ٥ — اسوان ١
الشرقية ٥ — بورسعيد والاسماعيلية ١
القليوبية ٣ — السويس ١
الجيزة ٣ — دمياط ١
بني سويف ٢

راجع في ذلك محمد خليل صبحي ، تاريخ الحياة النيابيه في مصر الجزء الخامس ١٩٣٩ ص ٣٩٢ .

(٢) وقد أخذ قانون الانتخاب بنظام الانتخاب غير المباشر على درجتين ، حيث كان يقوم ناخبو كل دائرة باختيار المندوبين ، ثم يقوم المندبون ، بانتخاب أعضاء الجمعية التشريعية . هذا وقد أخذ قانون الانتخاب بمبدأ الاقتراع العام حين أعطى هذا الحق لكل مصري بلغ من العمر عشرين عاما .
أنظر في ذلك : الدكتور عبد الفتاح سايردايـر : مبادئ القانون الدستوري ص ٣٤١ ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦ ص ٢٧٠ ومؤلفه الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين ص ٩٩ .

انتخاب بالأغلبيـــة :

نصت المادة الأربعـون من قانـون الانتخاب رقم ٣ لسنـة ١٩١٣ على أن " ينتخب اعضاء الجمعية التشريعيـة بالأغلبيـة المطلقة لعدد الأصوات التـى أعطيت ، فـإذا لم يحصل أحد المرشحين فـى المرة الأولـى على الأغلبيـة المطلقة ، يعاد الانتخاب فـى ظرف ثمانيـة أيام بيـن الذين نالـوا العدد الأكثـر من الأصوات وفـى المرة الثانيـة يكون الانتخاب بالأغلبيـة النسبيـة لعدد الأصوات التـى أعطيت ، فـإذا حصل اثنـان فأكثـر من المرشحين فـى المرة الثانيـة للانتخاب على أصوات متساويـة فـى العدد ، كانت الأغلبيـة لمن تعينـه القرعة ويكون عمل القرعة بمعرفـة الرئيـس (رئيس اللجنـة) " .

ويكشف النص السابـق عن أن المشرع المصرى قد تبنـى نظام الإنتخـاب الفـردى غير المباشـر على دورين لا علـى دور واحد . فإشتـرط لفـوز المرشح بالعضويـة فـى الدور الأول أن يحصل علـى الأغلبيـة المطلقة لعدد الأ صوات التـى اعطيت فى الدائرة .

أما إذا لم يحصل أحد المرشحين فـى الدور الأول على نسبـة الأغلبيـة المطلقة فتجـرى اعادة الإنتخابـات لدور ثان " بيـن المرشحين الذين نالـوا العـدد الأكثـر من الأصوات " . على أن المشرع لم يبيـن لنـا عدد المرشحين الذين يحق لهم دخول المعركـة الإنتخابيـة فـى دور الاعـادة إذ جاء النص بصيغـة الجمع الأمـر الذى يمكن معه حمل المـادة المذكورة على أحد معينيـن :

إما أن المشرع قد أراد أن يعطى لجميع من اشتركـوا فـى الدور الأول الحق فـى التقـدم للـدور الثانـى والدليـل على ذلك ما جاء فـى العبـارات الأخيـرة لتلـك المـادة من أنه إذا حصل اثنـان فأكثـر من المرشحين فـى المرة الثانيـة للإنتخـاب علـى أصوات متساويـة فـى العـدد كانت

والدكتـور السيـد صبـرى المرجع السابـق ص ٢٩١ .

الأغلبيــة لمن تعينــه القرعة ، وإما أن المشرع قد أراد أن يترك للإدارة مهمة تحديد «بطريقة تحكمية» العدد الذى له حق التقدم للدور الثانـى من بين الذين نالوا أكثر الأصوات فى الدور الأول . وكنا فى غنى عن هذا التفسيـر لو أن المشرع قد جاء وجعل دور الاعادة بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات فيكون بذلك قد قطع دابر كل خلاف يثور فى هذا الشأن .

على أى حال ففى دور الإعادة يكتفى لفوز المرشح حصوله على الأغلبيـة النسبيـة لعدد الأصوات التى اعطيت فى الدائرة ، وهو ما بينـه المشرع فى عجز المادة الأربعيـن من قانون الإنتخاب .

اجراء القرعة فى حالة تساوى مرشحين لاختيار الفائز فى دور الإعادة :

لقد واجه المشرع فى قانون الإنتخاب فرص حصول مرشحين فأكثـر على أصوات متساويـة من حيث العدد فى دور الإعادة ، ولم يشأ أن يجرى انتخابات لمرة أخرى ثالثـه ، بل أوجب اجراء قرعة تتم بمعرفة رئيس لجنة الإنتخابات وبالتالـى يفوز المرشح الذى تعينـه القرعة دون غيره من المرشحين .

ليس هناك مجال للفوز بالتزكيــه :

لم يواجه المشرع فى قانون الإنتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ فرض وجود مرشح واحد فى الدائرة لعضوية الجمعية التشريعيـة الأمر الذى يؤدى إلى التساؤل عما إذا كان القانون يتطلب اجراء الانتخابـات لهذا المرشح الوحيد رغم عدم وجود منافس له .

إن مقتضى سكوت المشرع عن مواجهة هذه الحالة هو وجوب إجراء الإنتخابات ويشترط حصول المرشح فى الدور الأول على نسبة الأغلبيـة المطلقه ، فإذا لم يحصل على هذه النسبـة تعاد الإنتخابات

ويعتبر فائزا إذا ما حصل على أى عدد من الأصوات ولو صوتا واحدا هذا هو التفسير الذى يمكن أن نقول به فى حالة سكوت المشرع عن مواجهة فرض النجاح بالتزكية .

ومن نافلة القول أن سكوت المشرع عن معالجة هذا الفرض كان أحد مثالب ذلك القانون بالنظر إلى ما يترتب على التفسير الذى أشرنا إليه من اثقال كاهل الدولة بأعباء مالية كانت فى غنى عنها لو كان مشرع ذلك العصر قد تنبه للفرض المذكور (تقدم مرشح واحد للإنتخاب) وحسمه بنص صريح .

اجراء انتخابات تكميلية بالنسبة للأعضاء المنتخبين فى الجمعية التشريعية :

نصت المادة السابعة من القانون النظامى على أنه " إذا خلا محل أحد الأعضاء فى الجمعية التشريعية يختار بدله فى ثلاثة أشهر على الأكثر بطريق الإنتخاب والتعين على حسب الأحوال ولا تدوم عضويه العضو الجديد إلا لنهاية مدة العضو الذى حل محله " .

والذى يتضح من النص السابق أنه فى الحالة التى يخلو فيها مقعد أحد الأعضاء المنتخبين بالجمعية التشريعية ،بسبب الإستقالة والعزل أو الوفاة أو غير ذلك من الأسباب ، تجرى انتخابات جديدة وخلال ثلاثة أشهر لإختيار من يحل محله ، وتطبق فى شأنه القواعد المنصوص عليها بشأن الإنتخاب ،ولا تدوم مدة العضو الجديد إلا لنهاية مدة العضو الذى حل محله (١) .

(١) أما بالنسبة للأعضاء المعينين فيتم تعيين عضو آخر بدلا منه على أن يكون من ذات الطائفة التى كان ينتمى إليها العضو الذى خلا مكانه ، فإذا كان من العرب البدو وجب تعيين عضوا آخر من ذات الطائفة وهكذا .

المطلب الثانــى
نظـام الإنتخـاب الفــردى
فـى ظل دستــور ١٩٢٣

اعتمد الدستــور المصرى الصـادر عام ١٩٢٣ نظام المجلسيـن لا نظام المجلس الواحد بشأن تشكيـل المجالس النيابيــة . حيث نصت المـادة ٧٣ منـه على أن " يتكـون البرلمـان من مجلسيـن ؛ مجلس للشيـوخ ومجلس للنواب " (١) .

وكان مجلس الشيـوخ يتالـف من عدد من الأعضـاء يأتـى خمسيهم عن طريق التعييــن من جانب الملك ، بينمـا يأتـى الثلاثـة أخماس الباقـون عن طريق الإنتخـاب . وهو ما يستفــاد من نص المـادة ٧٤ من ذات الدستــور وحرفيتهــا " يؤلف مجلس الشيـوخ من عدد من الأعضــاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثــة أخماس الباقــون على مقتضــى أحكام قانـون الإنتخـاب ". أما مجلس النواب فقد كان يؤلف بالكامـل من أعضاء يأتـون جميعهم عن طريق الإنتخـاب ، وهو ما نصت عليـه المـادة ٨٢ من ذات الدستــور بقولهـا " يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبيــن بالإقتــراع العـام على مقتضــى أحكام قانـون الإنتخـاب " .

اعتمـاد نظام الإنتخاب الفـردى فـى تشكيــل المجلسيــن

صدر دستــور ١٩٢٣ مضمنـا نصوصـه المبادئ الأساسيــة لنظـام الإنتخـاب الفــردى . وهو ما يستفــاد من المواد ٧٥ ، ٧٦ ، ٨٣ ، ٨٤ الخاصـة بأسـس تقسيــم الدوائر الإنتخابيــــة ، سواء تعلقت بمجلس الشيـوخ أو بمجلس النواب،حيث يقـوم ناخبـو كل دائـرة انتخابيــة يبلـغ تعدادهـا مائـة وثمانيـن ألفـا باختيــار شيخـا واحدا لمجلس الشيـوخ ،

(١) ومع ذلك فقـد اقتـرح عند وضع الدستـور الأخذ بنظـام المجلس الواحد تسهيلا للعمـل ، غير أن هذا الاقتـراح قد رفض بالاجمـاع ، وفضـل أعضـاء اللجنـة العامة اتبـاع نظام المجلسين القائـم فـى أغلب بـلاد العالـم وقت ذاك ، راجع فـى ذلك الدكتـور السيـد صبرى المرجع السـابـق ص٣٦٨ .

وكل دائرة يبلغ عددها ستين ألفا بإختيار نائبا واحدا المجلس النواب .

ولقد قرر المشرع في بادئ الأمر ، في قانون الإنتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، أن يتم الإنتخاب الفردى على نحو غير مباشر .إذ نصت المادة ٣٠ منه على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الإنتخاب عضوا واحد لمجلس النواب " ونصت المادة ٦٥ على أن " ينتخب مندوبو المندوبين وهم ناخبو الدرجة الثالثة في كل دائرة من دوائر الإنتخاب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ " (١) على أن اسلوب الانتخاب غير المباشر لم يعمر طويلا ،إذ قرر أول برلمان منتخب الأخذ بالإنتخاب المباشر على درجة واحدة بالنسبة لمجلسى البرلمان - الشيوخ والنواب - وذلك بمقتضى القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٤ (٢) فيقوم ناخبو كل دائرة انتخابية بطريق مباشر بإختيار نائب لمجلس الشيوخ ونائب لمجلس النواب .

انتخاب بالأغلبية :

واجهت المادة ٥٨ من قانون الإنتخاب ، في الباب الثاني منه ، مسألة تنظيم الإنتخاب بشأن أعضاء مجلس النواب . فنصت على أن " ينتخب عضو مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين في المرة الأولى على الأغلبية المطلقة ، يعاد الإنتخاب في مدى خمسة أيام بين

(١) طبقا للمادة ١٩ من هذا القانون يقوم الناخبون بإختيار المندوبين ويسمون بالمندوبين الثلاثين (أى أن كل ثلاثين ناخبا في الدائرة يقومون بإنتخاب مندوب واحد عنهم) ويكون انتخاب هؤلاء المندوبون بالأغلبية النسبية ، ثم يقوم هؤلاء المندوبون بإختيار أعضاء مجلس النواب . أما بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ فإن انتخابهم يتم تبعا للمادة ٢٥ من ذات القانون على ثلاث درجات حيث يقوم كل خمسة من المندوبين بإختيار مندوب منهم ويكون مهمته اختيار أعضاء مجلس الشيوخ

(٢) الوقائع المصرية في ١٤ أغسطس ١٩٢٤ ص ١ العدد ٧٢ وانظر أيضا محمد خليل صبحي : الحياة النيابية الجزء الخامس ص ٦٤٦

المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات ، فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية .

وفى المرة الثانية يكون الإنتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات التى اعطيت ، فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لم تعينه القرعة " .

وجاءت المادة ٦٧ من ذات القانون ، فى الباب الرابع منه ، محيلة فى شان انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلى القواعد المتبعه فى شان انتخاب أعضاء مجلس النواب بقولها " تجرى أحكام الباب الثانى على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفا لما نص عليه فى هذا الباب " . والذى يبين من المادتين السابقتين أن المشرع قد تبنى نظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية على دورين - لا على دور واحد - بشأن اختيار أعضاء مجلسى البرلمان ، الشيوخ والنواب .

ففى الدور الأول تطلب القانون حصول المرشح على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة ، أى على نسبه تفوق الخمسين فى المائة . وبمعنى آخر يجب أن يحصل المرشح ،حتى يفوز بمقعد النيابة ، فى مجلس الشيوخ أو النواب فى الدور الأول على نسبة من الأصوات تفوق ما يحصل عليه بقية المرشحين مجتمعين . فإذا لم يحصل أحد من المرشحين على هذه النسبة اعيدت الإنتخابات مرة ثانية ، وتكون الإعادة - فى مدى خمسة أيام - بين المرشحين اللذين نالا أكثر الأصوات .

فإذا حصل وتساوى مع هذين المرشحين أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية ،أى فى دور الإعادة .

وهنا نلحظ أن قانون الإنتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ قد أحرز تقدما ملحوظا عن سابقة القانون الإنتخابى لسنة ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية ، حيث حصر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ دور الاعادة بين مرشحين اثنين فقط ، وهما المرشحان اللذان نالا أكثر الأصوات ، وإذا حصل وتساوى مع هذين المرشحين أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية .أما القانون الصادر عام ١٩١٣ فلم يحدد العدد الذى له حق دخول انتخابات الإعادة إذا لم يحصل أى من المرشحين فى الدور الأول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى اعطيت صحيحة . على أى حال فقد اكتفى القانون الإنتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ لفوز المرشح فى دور الإعادة بحصوله على الأغلبية النسبية أو البسيطة دون تطلب حصوله على الأغلبية المطلقة ، وذلك عندما يتجاوز عدد الذين دخلوا انتخابات الإعادة أكثر من اثنين .

على أنه فى حالة تساوى المرشحين فى الأصوات فى دور الإعادة فلا تعاد الانتخابات لمرة ثالثة بل يكون الاختيار بينهما بالقرعة التى تجريها لجنة الإنتخاب ويكون الفوز لمن تعينه القرعة .

النص على حالة الفوز بالتزكيه :

عالجت المادة ٥٨ سالفة الذكر الحالة الطبيعية ، وهى حالة وجود أكثر من مرشح فى الدائرة ،حيث تجرى الإنتخابات وفقا للأصول التى أبانت عنها المادة السابقة . ولكن ماذا فيما لو لم يتقدم للترشيح فى الدائرة سوى مرشح واحد ، أو تقدم للترشيح أكثر من مرشح ولا يوجد بينهما سوى ترشيح واحد صحيح ؟

لقد واجهت المادة ٤١ من قانون الإنتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ هذه الحالات بقولها " فإذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخصى واحد ترشيحا صحيحا اعلنت اللجنة انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره - خمسة أيام - وبلا حاجة لتولى اجراءات الإنتخاب بالنسبة له " . على أن المادة السابقة قد تم تعديلها بالقانون الإنتخابى رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ على نحو يعطى الإختصاص بإعلان الفوز بالتزكية لوزير الداخلية نفسه عوضا عن لجنة الإنتخاب . فنصت على أنه " إذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخصى واحد ترشيحا صحيحا ، أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الإنتخاب بالنسبة له " . والذى يبين من المادة ٤١ من قانون الإنتخاب أن المشرع قد قنن نظام الفوز بالتزكية فى الدوائر التى لا يوجد بها سوى ترشيح واحد صحيح دون حاجة لا جراء انتخابات .

اجراء انتخابات تكميلية بالنسبة لأعضاء البرلمان المنتخبين :

نصت المادة ١١٣ من الدستور على أنه " إذا خلا محل لأحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب ، يختار بدله بطريق التعيين أو الإنتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل ، ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا لنهاية مدة سلفه " (١) .

والنص السابق يواجه حالة خلو محل أحد الأعضاء بالمجلسين، الشيوخ والنواب ، وأوجب بالنسبة لحالة خلو محل أحد الأعضاء المنتخبين اجراء انتخاب تكميلى فى مدى شهرين من يوم اخطار

---

(١) وقد جاءت هذه المادة ضمن المواد التى وردت فى الفرع الثالث من الفصل الثالث تحت عنوان أحكام عامة للمجلسين .

البرلمـان للحكومة بخلو المجل وتكون مدى نيابـة العضـو الجديد هى المدة الباقيـة لمدة سلفـه بالمجلس (١) .

المطلب الثانـى
نظام الإنتخاب الفـردى
فـى ظل دستـور ١٩٣٠

عمل دستـور ١٩٣٠ ، شأنـه فـى ذلك شأن دستـور ١٩٢٣ ،على الأخذ بنظـام ازدواج المجلس النيابـى ، فكـان البرلمـان يتكون من مجلسين . وفـى ذلك نصت المـادة ٧٤ من الدستـور على أن يتكـون البرلمـان من مجلسيـن ، مجلس للشيـوخ ومجلس للنواب " .

على أنه إذا كان دستـور ١٩٣٠ قد اعتمد نظام الإنتخاب بالنسبـة لأعضـاء مجلس النواب وجزء من أعضاء مجلس الشيـوخ ، كما هو الشأن بالنسبـة لدستـور ١٩٢٣ ، إلا أنه قد اختلف عنه فى شأن نسبـة الأعضـاء المعينيـن والأعضـاء المنتخبيـن لمجلس الشيـوخ -إذ بينمـا جعل دستـور ١٩٢٣ خمسى أعضاء هذا المجلس يأتون عن طريق التعييـن من جانب الملك ، والثلاثـة أخماس الباقيـة من الأعضـاء يأتـون عن طريق الإنتخاب ، فإن دستـور ١٩٣٠ قد زاد من نسبـة الأعضـاء المعينيـن من جانب الملك على عدد الأعضـاء المنتخبيـن حيث بلغت نسبـة الأعضـاء المعينيـن ثلاثـة أخماس المجلس ، بينمـا هبطت نسبـة الأعضـاء المنتخبيـن إلى الخمسين . وعلى ذلك نصت المـادة ٧٥ من ذات الدستـور على أن " يؤلف مجلس الشيـوخ من مائة عضو يعين الملك ستيـن منهم وينتخب الأربعـون الباقـون " (٢) .

(١) أما بالنسبـة للأعضـاء المعينيـن فـى مجلس الشيـوخ فيتـم تعييـن عضو آخر محل العضـو الذى خلا مكانـه .

(٢) وقد قيل أن رفـع نسبـة الأعضـاء المعينيـن على هذا النحو يحدث خللا كبيـرا فـى النظـام الدستـورى ، إذ يؤدى ذلك بطبيعـة الحال إلى تسلـط الحكومة على البرلمـان ، ويمكنهـا من تعطيل الأعمال التشريعيـة .

ويلاحظ أن في زيادة عدد الأعضاء المعينين على الأعضاء المنتخبين ما يبعد هذا المجلس عن كونه مجلسا نيابيا يمثل الأمة بالمعنى الحقيقي، ذلك أن مقتضى النظام النيابي وجود مجلس منتخب . فإذا تقرر الأخذ بنظام التعيين مع الإنتخاب تعين تفوق النسبة المنتخبة من الأعضاء على النسبة المعينة منهم .

والغريب في الأمر أن المشرع الدستوري - على خلاف ما تقضي به الأصول النيابيه - لم ير في تغلب نسبة الأعضاء المعينين ما يبعد هذا المجلس عن تمثيل الأمة . بل تمادى في الخطأ بأن أجاز إمكان " أن يكون مجلس الشيوخ معينا كله " ، واعتبر بذلك أن نسبة الأعضاء المنتخبين التي سمح بها تكرم كبير تكفي لإضفاء صفة تمثيل هذا المجلس للأمة إذ " لن يترتب طبعا على هذه الزيادة غض من قوة مجلس الشيوخ أورزنته أو نقص من معنى التمثيل المنطوى هو عليه (١) " .

الابقاء على نظام الإنتخاب الفردى :

أبقى دستور ١٩٣٠ وقانونه الإنتخابي الصادر برقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ على نظام الإنتخاب الفردى ، شأنه في ذلك شأن دستور ١٩٢٣ وقانونه الإنتخابي رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ .

على أن دستور ١٩٣٠ وقانونه الإنتخابي ، وإن احتفظا بنظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية ، قد هجرا نظام الإنتخاب المباشر (٢)

= انظر في ذلك الدكتور محمد كامل ليله : القانون الدستورى ، ص ٤٩٣ والدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا القانون الدستورى ، المرجع السابق ص ٤٥٢ .

(١) بيان الوزارة إلى الملك مشار إليه في مؤلف الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، حـ ٢ ،ص ٦٦١ - ٦٦٢ .

(٢) وقد أوضح بيان الوزارة إلى الملك أسباب العدول عن نظام الانتخاب المباشر إلى نظام الانتخاب غير المباشر بشان اختيار أعضاء مجلس=

الذى كان مقررا فى ظل دستور ١٩٢٣ وعادا مرة أخرى إلى نظام الانتخاب غير المباشر على درجتين بالنسبة لإختيار أعضاء مجلس البرلمان (١) .

فالمادة ٢٥ من القانون الانتخابى رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ نصت على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب، عضوا واحدا لمجلس النواب " .

كما نصت المادة ٥٧ من ذات القانون على أن" ينتخب المندوبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس الشيوخ عضوا واحدا " .

ولما كان دستور ١٩٣٠ قد أخذ ، كما سبق ورأينا ، بمبدأ تثبيت عدد أعضاء البرلمان ، فنص فى المادة ٧٥ منه على أن " يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو ... " ونص فى المادة ٨٠ على أن" يؤلف مجلس النواب من مائة وخمسين عضوا ، " فقد تم تقسيم الدولة إلى مائة وخمسين دائرة انتخابية صغيرة يقوم الناخبون (المندوبون) فى كل دائرة منها بإختيار نائب واحد لمجلس النواب ،

البرلمان من أن هيئة الناخبين فى البلاد يعوزها " من أسباب التربية السياسية والإعداد لها التى تمكن الناخب من الحكم فى القضايا السياسية ومشاكل الحكم خاصة بين أهالى القرى الذين يتكون منهم غالبية السكان . الدكتور محسن خليل النظام الدستورى المصرى ١٩٨٨ حـ ٢ ص ٦١٨ هامش(١) .

(١) فيقوم كل خمسين ناخبا فى الدائرة بإختيار مندوب عنهم ، ثم يقوم هؤلاء المندوبون بإختيار النواب سواء كانوا أعضاء بمجلس الشيوخ أو بمجلس النواب . وهو ما نصت عليه المادة ١٩ من القانون الإنتخابى سالف الذكر بقولها " يقسم الناخبون المقيدون فى جدول الإنتخاب إلى أقسام كل منها خمسين ناخبا ، وكل قسم ينتخب مندوبا من بين أعضائه ، فإذا بقى خمسة وعشرون فأكثر كان لهم أن ينتخبوا مندوبا ، وإذا بقى أقل من خمسة وعشرين اشتركوا فى الإنتخاب مع آخر قسم خمسينى " انظر : الدكتور محسن خليل النظم السياسية القانون الدستورى ١٩٦٩ حـ ٢ ص ١٩٦ والدكتور عثمان خليل المرجع السابق ص ١٨١ ، الدكتور مصطفى ابو زيد الدستور المصرى ، ص ١٣٧ .

وإلى أربعين دائرة كبيرة يقوم الناخبون (المندوبون) فى كل منها بإنتخاب شيخا واحد لمجلس الشيوخ على أساس أن خمسى أعضاء هذا المجلس ، والبالغ عددهم أربعين شيخا ، كان يتم عن طريق الانتخاب (١) .

انتخاب بالأغلبية :

لقد احتفظ قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ ، شأنه فى ذلك شأن القانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، بنظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دورين بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلسين .

فنصت المادة ٥٠ منه على أن " ينتخب عضو مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى قررت اللجنة صحتها ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب فى مدى خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات ، فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية ، وفى هذه المرة يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات التى قررت اللجنة صحتها".

" فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية أقترعت اللجنة بينهم وكانت الأ ولوية لمن تعينه القرعة ".

والأحكام التى جاء بها القانون الانتخابى لعام ١٩٣٠ لا تختلف عن تلك التى جاء بها قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، حيث تطلب القانونان ضرورة حصول المرشح ، كى يفوز بمقعد

(١) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم المرجع السابق ص ٢٧١ .

النيابة ، على الأغلبيــة المطلقة لعدد الأصوات التـى أعطيت صحيحة فـى الدائـرة . (١)

وفـى حالة عدم حصول أحد من المرشحين على هذه النسبـة فـى الدور الأول ، تعـاد الانتخابـات بين المرشحين اللذين نالا أكبـر الأصوات . فـإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثـر من المرشحين الآخرين اشتـرك معهما فـى المرة الثانيـة . ويكتفـى لفـوز المرشح فـى دور الإعـادة حصولـه على الأغلبيــة النسبيــة لعدد الأصوات التـى أعطيت صحيحة وذلك فـى حالة ما إذا زاد عددهم على اثنيـن .

على أنه فـى حالة تسـاوى أكثـر من مرشح فـى عدد الأصوات فـى دور الاعـادة ، فلا تجـرى انتخابـات لمرة ثالثـة بل تعلـن اللجنـة اسم الفائـز بطريـق القرعـة من بينهـم .

تنظيــم جديد لفــوز المرشــح الوحيد بالدائــرة :

نصت المـادة ٥٢ من قانون الانتخاب رقـم ٣٨ لسنـة ١٩٣٠ على أنه " إذا لـم يتقـدم فـى دائـرة انتخاب أكثـر من مرشـح ، أو إذا تقـدم مرشحان فأكثــر ولـم يبقـى فـى الدائـرة إلا مرشـح واحد لتنـازل الآخرون أو وفاتهـم قبـل المواعيد المشـار إليهـا فـى المـادة ٣٢ وحصل هذا المرشح فـى الانتخـاب على ربـع أصوات المندوبيـن فـى الدائـرة أعلن اسمه عضوا منتخبـا . فـإذا لـم يحصل على ذلك العـدد حدد ميعـاد جديد لانتخـاب العضـو بقـرار من وزيـر الداخليـة ، ويجوز أن تقـدم ترشيحـات جديدة بالشـروط المبينـة فـى المـادة ٣١ والمـواد التاليــة . فـإذا ظل المرشـح الأول وحيدا ، أعلن وزيـر الداخليـة اسمه عضوا منتخبـا عند انقضـاء الميعـاد المحدد للترشيحـات وبلا حاجـة لمباشـرة إجراءات الانتخـاب " .

(١) أنظر الدكتـور محسن خليل : النظـام الدستـورى المصـرى ، ١٩٨٨ ، جـ ٢ ، ص ٦١٨ هامش رقم (١) .

فهذه المادة قد جاءت بتنظيم جديد لأحكام الفوز بالتزكيه خلافا للأحكام التى تضمنها القانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ .

فقد استوجب القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ - فى الحالات التى لم يتقدم للترشيح فى الدائرة أكثر من مرشح ، أو فى حالة تنازل المرشحون أو فاتهم قبل الانتخابات ولم يبق هناك سوى مرشح واحد - ضرورة اجراء الانتخابات وضرورة حصول المرشح الوحيد على عدد من الأصوات لا يقل عن ربع عدد أصوات المندوبين بالدائرة حتى يعتبر فائزا فى الا نتخابات .

على أنه فى الحالة التى لا يحصل فيها هذا المرشح الوحيد على ربع أصوات المندوبين بالدائرة ، يتم تحديد موعد جديد لانتخابه ، كما يجوز لغيره أن يتقدموا بترشيحات جديدة . فإذا ظل هذا المرشح المرشح الوحيد بالدائرة أعتبر ناجحا بالتزكيه عند انقضاء الميعاد المحدد للترشيحات ويعلن وزير الداخلية اسمه عضوا منتخبا وبلا حاجة لأجراء الانتخابات .

هذا وتسرى الأحكام الخاصة بكيفية انتخاب أعضاء مجلس النواب على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ . وهو ما يستفاد من نص الفقرة الثانية من المادة ٥٧ من قانون الانتخاب التى تقضى بأن "تسرى أحكام الباب الثانى (المخصص لانتخاب أعضاء مجلس النواب) على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفا لما نص عليه فى هذا الباب (المخصص لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ" .

اجراء انتخابات تكميلية بالنسبة لاعضاء البرلمان المنتخبين :

أخذ دستور ١٩٣٠ بنظام الانتخابات التكميلية الذى اتبعه

دستور ١٩٢٣ بالنسبة للأعضاء المنتخبين . فنص فى المادة ١٠٣ منه على أنه " إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل ، ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه

العودة إلى دستور ١٩٢٣ :

بعد أن تم الغاء دستور ١٩٣٠ ، وأعيد العمل بدستور ١٩٢٣ مرة أخرى ، عمل المشرع المصرى على الاحتفاظ بنظام الانتخاب الفردى المباشر ، وكان ذلك بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ . إذ نصت المادة ٢٢ منه على أن " ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب " ، والمادة ٥٤ على أن " ينتخب الناخبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ " (١) .

وجاءت المادة ٤٧ من ذات القانون مردده ذات القواعد التى نص عليها القانون الانتخابى رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ من حيث اجراء الانتخاب الفردى بالأغلبيــة على دورين وتطلب الحصول على الأغلبيــة المطلقة فى الدور الأول ، والاكتفاء بالأغلبيــة النسبيــة فى دور الاعادة . كما عاد القانون مرة أخرى إلى تطبيق قاعدة النجاح بالتزكيــه فى الدوائر التى لا يوجد بها سوى مرشح واحد .

(١) الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ص ١٩٢
الدكتور وحيد رأفت وايت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٧١ .

على هذا النحو ظلت قاعدة الانتخاب الفردى من القواعد الثانية فى مصر ، رغم محاولات البعض من رجال الفقه والسياسة المناداة بتطبيق نظام الانتخاب بالقائمة .

تعقيب : التردد بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة :

١ - لجنة دستور ١٩٢٣ تأخذ بنظام الانتخاب الفردى :

جرت فى اللجنة العامة للدستور فى الجلسة التى انعقدت فى ٧ يوليو ١٩٢٢ مناقشات نيرة فى المفاضلة بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ، واستبعدت اللجنة - عند بحثها فى الأسس العامة لقانون الانتخاب - الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة مفضلة عليه نظام الانتخاب الفردى .وقد قيل فى تبرير تفضيل هذا النظام الأخير ، على لسان عبد الحميد مصطفى باشا أحد أقطاب اللجنة .

" لقد سار النظام فى مصر منذ زمن بعيد على طريقة الانتخاب بالأسم ، ولم ترتكب جرائم فى الانتخابات إلا قليلا ، وما يقدم إلى المحاكم أقل بكثير منه فى البلاد الأخرى ، ولم يكن هذا النظام مانعا فى بلادنا من انتخاب الإكفاء ، ولا مفسدا للأخلاق ، والاعتراض على الانتخاب بالقائمة أن الناخب لايعرف من ينتخبه ، وهذا يجعل التمثيل غير صحيح ، وربما يكون التمثيل فى أوربا على طريقه القائمة مفيدا ، لأن انتشار الجرائد فيها وانتشار التعليم ونظام الأحزاب السياسية ، كل ذلك يجعل الناخب أكثر اتصالا بالمرشحين .

ولكن فى مصر لم نصل إلى هذه الدرجة فلا يمكن الناخب من أن يعرف خمسة أسماء أو عشرة فى المديرية المعرفة التامة ، وبديهى أن الناخب يجب أن يعرف النائب عنه ، ويلاحظ أن أهل كل مركز ميالون

لاختيـار كبـار الرجال الظاهرين فـى مركزهم وهـ ـؤدى إلى أن أهل المركـز الأكثـر عددا يفـوز بإنتخـاب النواب عن الـ ـريـه بأجمعها من مركـزه ، فمن المجازفـة أن نستعيـض عن نظام جربـ ـ وعرفنـا نتائجـه ، بنظـام لـم نألفـه ولـم نعرف نتائجـه إلى الآ ن "

وقال معالى عبد الحميد بدوى باشـا - من إقطاب هذه اللجنـة أيضـا ، دفاعـا عن نظام الانتخاب الفـردى ان " القوائـم فـى فرنسـا تحرر بواسطـة أحزاب أو جماعات متسانـدة ، فيتقـدم أصحاب الأسمـاء المبينـة فـى القائمـة ككتلـة واحدة ، ولا يتـرك للناخب الخيـار فـى تحريـر قائمـة ، بل عليه أن يرضى بإحدى القوائم الموصوعة ، فنظـام قائم على الأحزاب ، ومن جهة أخرى نظام لا يمكن تصوره أو تحقيقـه إلا إذا كان هناك أشخاص مشتغلون بالأعمـال العامـة ، تتجـاوز شهرتهم مدى مركز إقامتهـم ، ويعرفـون فـى دائرة الانتخاب الواسعـه كلهـا ، فلا يمكـن ولا يجوز أن يطبق فـى مصر حيث هذه الشهرة لا تتعـدى أصحاب الأمـلاك الواسعـة ، أما القول أن أهل الفضـل والعلـم عندنـا معروفـون فـى كل أنحاء المديرية ويمكن انتخابهـم فـى جملة جهات ، فهذا مخالف للواقـع ، ان النظـام الحزبـى لم يوجد للآن والتسانـد بيـن المرشحين لا يتيسـر الآن ، لعدم وجود طوائف سياسيـة قوية متسانـدة ، إذ الحيـاة السياسيـة عندنـا لاتـزال فـى دور الطفولـة ، وإذا كان أساس نظـام القائمـة ، من نظام حزبـى ، ومن الانقطـاع للاعمال العامـة ، والاشتهـار بهـا غير موجود ، فلا يمكـن أن يكون الانتخاب إلا فرديـا " . (١) للأسبـاب السابقـة استبعـدت لجنة الدستـور عام ١٩٢٢ ـفـى مشروع الدستـور أو فـى مشروع قانون الانتخـاب ، نظـام الانتخـاب بالقائمـة مفضلـة عليـه نظـام الانتخـاب الفـردى . (٢)

---

(١) راجع فـى ذلك الدكتـور وايت ابراهيـم والأستـاد توفيـق حبيب المرجع السابـق ص ١٧١ .
(٢) ومع ذلك فقـد هاجم الدكتـور وايت ابراهيم والأستـاذ توفيـق حبيب اتجاه المشروع فـى رفضـه لنظـام القوائـم وأنتهيـا إلى أن المبررات التـى من=

انقسام الفقه الدستورى بشأن النظام الذى أعتنقه دستور ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ :

على الرغم من اعتناق نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ ، فإن الأخذ بهذا النظام لم يكن محل إجماع من جانب الفقه الدستورى والمشتغلين بالسياسة وقتذاك . ففضل البعض منهم نظام الانتخاب بالقائمة ، بينما تمسك البعض الآخر بنظام الانتخاب الذى اعتنقه كل من الدستورين السابقين ،الا وهو نظام الانتخاب الفردى .

فقد أنتقد المرحوم أمين بك الرافعى ، فى ذلك الوقت . نظام الانتخاب الفردى مدافعا بحماس عن نظام الانتخاب بالقوائم ، مطالبا الأخذ به وعدول المشرع عن نظام الانتخاب المطبق.فذكر فى مقال له بتاريخ ٩ مايو ١٩٢٣ " قلنا ان قانون الانتخاب الجديد (قانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣) لم يأخذ بالمبادئ الانتخابية الحديثة فيما يتعلق بأن يكون انتخاب النواب بدرجة واحدة أى أن يكون انتخاب مباشرا ... ونقول اليوم ان القانون لم يقف عند أهمال هذا المبدأ الديمقراطى الصحيح وحده ، بل أهمل مبدأ آخر له شأن كبير فى حرية الانتخابات وفى تربية الأمة سياسيا ، وهو مبدأ الانتخاب بالقائمة ... لسوء حظ البلاد لم تأخذ لجنة الدستور (التى وضعت مشروع دستور ١٩٢٣)، ولا الوزارة بمبدأ الانتخاب بالقائمة بل أخذت بمبدأ الانتخاب الفردى فقد قررت المادة ٣٠ من قانون الانتخاب ما يلى ..

" ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب " . وقد ذهب أكثر علماء الدستور إلى تفضيل طريقة الانتخاب القائمة ، ولذلك فإن هذه الطريقة هى السائدة فى القوانين الحديثة ،

= أجلها استبعدت لجنة الدستور هذا النظام قد انهارت من أساسها ، المرجع السابق ، ص ١٧٢ .

وقد أخذت البلاد تتنافس فى أحلالها محل طريقة الانتخاب الفردى كما فعلت فرنسا فى سنة ١٩١٩ ... " . وبعد أن لخص الكاتب الأدلة التى إستند إليها علماء الدستور فى بيان أفضلية الانتخاب بالقائمة على الانتخاب الفردى مضى قائلا " هذه خلاصة الأسباب التى بنيت عليها أفضلية الانتخاب بالقائمة ، ومن أجل ذلك فإننا نأسف لأن واضعى قانون الانتخاب لم يأخذوا بهذه الطريقة الحديثة ، بل آثروا عليها الطريقة الأخرى التى أثبتت التجارب عيوبها " . (١)

كما هاجم الدكتور السيد صبرى نظام الانتخاب الفردى معتبرا اياه سبب كل العيوب التى تمخض عنها النظام الانتخابى المصرى عام ١٩٢٣ . وأقترح أحلال نظام الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى محل نظام الانتخاب الفردى (٢) . كما يعتبر المرحوم الدكتور عثمان خليل عثمان من بين الداعين إلى احلال نظام الانتخاب بالقائمة محل الانتخاب الفردى اعتقادا منه بأن " الانتخاب بالقائمة سيساعد على اجراء الانتخابات المصرية فى جو أكثر سلاما منه فى الوقت الحاضر ، وسيجعل المعركة الانتخابية تترك من ورائها ناخبين أكثرا اتفاقا وأقل بغضاء منهم فى حالة الانتخاب الفردى الحالية ، ونحن أكثر ما نكون حاجة فى مصر إلى أسباب هذا السلام والوئام " (٣) .

ويقدم كل من الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب - بعد أن أشارا إلى ما لمساه من عيوب لنظام الإنتخاب الفردى فى مصر

---

(١) مقالاته فى جريدة الأخبار بين ٨ ، ١٠ مايو ١٩٢٣ . راجع فى الاشارة إلى ذلك الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٧١ هامش١ .
والدكتور محمود عيد : المرجع السابق ، ص١٩٢ .

(٢) الدكتور السيد صبرى المرجع السابق ، ص٧٢٦ - ٧٤٥ ، ٧٤٨ .

(٣) الدكتور عثمان خليل عثمان : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٣ ، ص ١٨٢ .

، وابرازهما لمزايا الإنتخاب بالقائمة - الدعوه إلى تطبيق نظام القوائم فى ذلك الوقت " باعتبار أن ملابسات نظامنا الإجتماعى والإقتصادى فى مصر تدعو إلى تجربه الإنتخاب بالقائمة ، إذ قد نجد فيه الدواء لفريق من أمراضنا الإنتخابية " (١) .

ويبدو أن الدكتور وايت ابراهيم كان متنبئا برفض دعوته لنظام الإنتخاب بالقائمة فى ذلك الوقت حيث انتهى فى خاتمة بحثه " نظامنا الإنتخابى كما هو وكما يجب أن يكون " إلى القول " إن أصدق الظن ان قانون الإنتخاب فى مصر لن يعدل على الوجه الذى يرجوه شعب مصر ، إلا إذا قامت حكومة ترى لزاما عليها أن تعمل لا لخير يومها ولمصلحتها هى وأنصارها بل لمستقبل البلاد وخيرها فى ظل العرش المفدى " (٢) .

وإذا كان الفقه السابق قد تحمس لتطبيق نظام الإنتخاب بالقائمة بدلا من نظام الإنتخاب الفردى ، فإن الدعوة لتفضيل نظام الإنتخاب الفردى والابقاء عليه لم تعدم أنصارها من الفقه الدستورى فى ذلك الوقت . فذهب استاذنا العلامة المرحوم الدكتور وحيد رأفت فى تفضيله لهذا النظام الأخير إلى أن " طريقة الإنتخاب الفردى أكثر ملاءمة لظروف مصر ، نظرا لسهولة هذه الطريقة وبساطتها وجهل أغلبية الناخبين فى بلادنا " (٣) .

ولذلك فهو لا يشارك الفقه المناهض لهذا النظام أسفه بالرغم من العيوب التى وجهت إليه .

---

(١) الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : المرجع السابق ص ١٦٩ .

(٢) الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : المرجع السابق ص ١٨٥ .

(٣) الدكتور وحيد رأفت وديت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٧١

ويذهب الدكتور محمود عيد إلى تأييد المرحوم الدكتور وحيد رأفت فيما ذهب إليه من تفضيل نظام الإنتخاب الفردى بقوله " وانا نؤيد هذا الرأى ونرى ان طريقة الإنتخاب الفردى المتبعه الآن أكثر انسجاما مع ظروفنا المحلية نظرا لعدم تعقدها وبساطتها وانتشار الأمية بين أغلبية الناخبين الساحقة فضلا عن أن معظم النقد الذى وجه إلى هذه الطريقة فى فرنسا لا ينطبق على حال بلادنا لتغير ظروف كل من البلدين وخاصة فيما يتعلق بمستوى الناخبين ونضوجهم السياسى وتكوين الأحزاب السياسية (١) " .

المبحث الثانى
نظام الإنتخاب الفردى فى مصر الجمهورية
من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣

فى العاشر من ديسمبر عام ١٩٥٢ صدر اعلان دستورى يقضى بسقوط دستور ١٩٢٣ ، ثم حدد مجلس قيادة الثورة فترة انتقال مدتها ثلاث سنوات يتم خلالها وضع دستور جديد للبلاد (٢) .

وغداه انتهاء فترة الإنتقال أعلن الرئيس الراحل جمال عبد الناصر فى ١٧ يناير عام ١٩٥٦ ، مشروع الدستور الجديد وتم استفتاء الشعب عليه فى ٢٣ يونيو ١٩٥٦ . وطبقا لذلك الدستور

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص١٩٣ .
(٢) وكان لابد من وجود دستور يحكم البلاد فى فترة الانتقال ، فصدر الاعلان الدستورى فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ ، وقد كان دستورا مقتضيا للغاية ، حمل فى طياته طابع الثورة بجميع تطوراتها ، ولذلك تم تركيز السلطات وعهد بكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى مجلس الوزراء ، فلم يكن يوجد اذن ما يسمى بالهيئة التشريعية ولم يقم لنظام الإنتخاب قائمه فى هذه الفترة .
راجع الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ورقابه دستورية القوانين ، ص١٥٢ وما بعدها .

تم انتخاب أول مجلس تشريعي في عهد الثوره في يونيو عام ١٩٥٧ ، سمي بمجلس الأمة .

على أن ذلك المجلس لم يعمر طويلا ، إذ تم حله اثر تشكيل مجلس الأمة لدولة الوحدة بمقتضى الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة ، التى قامت اثر اعلان الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨ .

على أن القدر قد كتب للوحدة بين البلدين أن تنتهى اثر انقلاب عسكرى تم في سبتمبر ١٩٦١ ، وصدر في سبتمبر من ذات العام اعلان دستورى عدل الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨ .

وصدر قانون جديد لمجلس الأمة ، وهو القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، أجريت بمقتضاه انتخابات مجلس الأمة الجديد في مارس ١٩٦٤ . وتلى تشكيل هذا المجلس صدور الدستور المؤقت في ٢٤ مارس ليعمل به من اليوم التالى وحتى يوضع الدستور الدائم للجمهورية .

وفى ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ ، وفى عهد الرئيس الراحل محمد أنور السادات ، صدر الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية بعد استفتاء الشعب عليه ، وصدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب ، ذلك المجلس الذى حل محل مجلس الأمة فى دستورى ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ .

والذى يجمع بين الدساتير الثورية السابقة بشأن تشكيل مجالسها النيابية أمران :
الأول ، الأخذ بنظام المجلس النيابى الواحد بدلا من نظام المجلسين الذى اعتمده دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠ . فأصبحت السلطة

التشريعيــة تمارس عن طريق مجلس واحد ، سمى بمجلس الأمة فى ظل دستورى ١٩٥٦ و١٩٦٤ ، وسمى بمجلس الشعب فى دستـور ١٩٧١ .

وقد قيل أن واضعى الدساتيـر الجمهورية وقدصدورها بالأحكام الخاصة بالمقومات الأساسيــة للمجتمع المصرى - استشعـروا ، وهم يعملون على القضـاء على الاقطاع وعلى سيطـرة رأس المال على الحكم ، انهم يهدمون فى نفس الوقت مبررات الأخذ بنظـام المجلسيـن ، فالأمــة وقد تقاربت طبقاتهـا وانصهرت فى فكـرة واحده لم تعد - فى ذهن واضعى الدستـور - فى حاجة إلى غير مجلس نيابـى واحد يتولـى عنها مهمة التشريـع ، وهو ما قرره بالفعـل دستـور ١٩٥٦ (١)حيث جرى نص المـادة ٦٥ منـه على أن" مجلس الأمـة هو الهيئة التـى تمارس السلطـة التشريعيــة ". وبنفـس الصياغـة جرى نص المـادة ٤٧ من دستـور ١٩٦٤ . وجاء دستـور ١٩٧١ ليبقــى على ذات المبدأ فنـص فى المـادة ٨٦ منـه على أن" يتولـى مجلس الشعب التشريـع ...".

الثانــى : أن هذه الدسـاتيـر قد اعتمدت نظام الإنتخـاب الفـردى ، وهو الأسلـوب الذى كان متبعـا من قبـل فـى شأن تشكيـل المجالس النيابيــة السابقــة على الثـورة ،وذلك مع وجود بعض الفـروق البسيطـة

(١) وراجع فـي شأن اعتمـاد دستـور ١٩٥٦ نظام المجلس الواحد لا نظام المجلسيـن والذى كان مقترحا الأخذ به من جانب لجنة الخمسيـن ، الدكتـور ثروت بـدوى : القانـون الدستـورى ١٩٧١ ص ٣١٣ . ولما كان دستـور ١٩٥٦ هو أول دستـور للثـورة ، فقـد عمل المشـرع على وضع عدة أسس مستحدثة تعميقـا للمفاهيـم الديمقراطيـة ، منها تقريـر حق المرأة مباشـرة الحقوق السياسيــة ومساواتهـا بالرجل ، حيث نص فى المـادة الأولـى من القانـون رقم ٧٣ لسنــة ١٩٥٦ على أن " على كل مصرى ومصريـة ... أن يباشـر بنفســه الحقوق السياسيــة " ، كما خفض سن الناخب إلى ثمانـى عشرة سنة ميلادية وقرر حق العسكرييـن فـى مباشـرة الحقوق السياسيــة ، فضلا عـن الاعتـراف للمصرييـن المغتربيـن مباشـرة هذه الحقوق . انظر الدكتـور عبد الفتـاح سايـر دايـر ، مبادئ القانـون الدستـورى ص ٥٣٥ ؛ والدكتـور محمد كامل ليلـه المرجع السابـق ص ٥٤٥ وما بعدها ؛ الدكتـور ثروت بـدوى . القانـون الدستـورى وتطـور الأنظمـة الدستوريــة فـى مصر ١٩٧١ ، ص ٣١٤ .

التـى اقتضتهـا ظروف النظـام الجديد وتغيـر الأحوال السياسيـة والإجتماعيـة فـى البـلاد .

ولتبيـان كيفيـة تطبيـق نظـام الإنتخـاب الفـردى فـى الفتـرة من عام ١٩٥٢ حتـى عام ١٩٨٣ ، سوف يقسـم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثـة التاليـة .

المطلـب الأول : فـى نظـام الإنتخـاب الفـردى فـى ظل دستـور ١٩٥٦ .

المطلب الثانـى : فـى نظـام الإنتخـاب الفـردى فـى ظل دستـور ١٩٦٤ .

المطلب الثالـث : فـى نظـام الإنتخـاب الفـردى فـى ظل دستـور ١٩٧١ حتـى عام ١٩٨٣ .

المطلـب الأول
نظـام الإنتخـاب الفـردى فـى ظل
دستـور سنـة ١٩٥٦

قلنـا أن دستـور ١٩٥٦ قد أعطى سلطـة التشريـع لمجلس الأمـة ، فأخـذ بنظـام المجلس النيابـى الواحد بدلا مـن نظام المجلسيـن .

وقد قرر الدستـور مبدأالإ نتخـاب فـى شأن تشكيـل هذا المجلس حيث نصت المادة ٦٧ منـه على أن " يتألـف مجلس الأمـة من أعضـاء يختـارون بطريق الإ نتخـاب السرى العـام " .
ويحدد القانـون عدد الأعضـاء وشـروط العضويـة ويقـرر طريقـه الإنتخـاب وأحكامـه " .

وإذ احال الدستـور إلى قانون يصدر فـى هذا الخصوص يحدد عدد الأعضـاء وشـروط العضويـة وطريقـة الإنتخـاب ، فقـد صـدر تبعـا لذلك

القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية متضمنا الأحكام القانونية المتعلقة بإنتخاب مجلس الأمة ، ثم صدر القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بخصوص العضوية فيه .

الاحتفاظ بنظام الإنتخاب الفردى :

اعتنق القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بإصدار قانون عضوية مجلس الأمة (١) نظام الإنتخاب الفردى بشأن انتخاب أعضاء المجلس النيابى . فنص فى المادة الأولى منه على أن" يؤلف مجلس الأمة من ثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون بطريق الإنتخاب السرى العام " . ثم نصت المادة الثانية على أن " تقسم الجمهورية المصرية إلى دوائر انتخابية عددها ثلاثمائة وخمسون وتحدد هذه الدوائر بقانون ، يراعى فيه أن تكون كل مديريه أو محافظة وحده انتخابية مستقلة يتناسب عدد دوائرها الإنتخابية مع نسبة عدد سكانها إلى مجموع سكان الجمهورية " .

ويتضح من النصين السابقين :

إن المشرع ما زال على وفائه لنظام الإنتخاب الفردى حيث جعل عدد أعضاء المجلس ثلاثمائة وخمسين عضوا ،وجعل عدد الدوائر أيضا ثلاثمائة وخمسين دائرة ، وأناط بناخبى كل دائرة اختيار مرشح واحد فقط عن الدائرة ومن ثم فلا يستطيع الناخب اختيار أكثر من مرشح فى الدائرة (٢) .

---

(١) المنشور بالوقائع المصرية فى ١٢ يونيو ١٩٥٦ العدد ٤٦ مكررة (أ) والنشرة التشريعية ابريل سنة ١٩٥٦ ص١٦٦٣ .

(٢) كما يستفاد نظام الإنتخاب الفردى مما نصت عليه المادة التاسعة التى قررت انه " لا يجوز أن يقيد الناخب فى أكثر من جدول انتخاب واحد " انظر الدكتور عبد الفتاح ساير داير : المرجع السابق ، ص ٥٤٢ ، ٥٤٣ والدكتور محمد كامل ليله : المرجع السابق ص٥٥١ .

التى اقتضتها ظروف النظام الجديد وتغير الأحوال السياسية والإجتماعية فى البلاد .

ولتبيان كيفية تطبيق نظام الإنتخاب الفردى فى الفترة من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣ ، سوف يقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية .

المطلب الأول : فى نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٥٦ .

المطلب الثانى : فى نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٦٤ .

المطلب الثالث : فى نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٧١ حتى عام ١٩٨٣ .

المطلب الأول
نظام الإنتخاب الفردى فى ظل
دستور سنة ١٩٥٦

قلنا أن دستور ١٩٥٦ قد أعطى سلطة التشريع لمجلس الأمة ، فأخذ بنظام المجلس النيابى الواحد بدلا من نظام المجلسين .

وقد قرر الدستور مبدأالإ نتخاب فى شأن تشكيل هذا المجلس حيث نصت المادة ٦٧ منه على أن " يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الإ نتخاب السرى العام " .
ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية ويقرر طريقه الإنتخاب وأحكامه " .

وإذ احال الدستور إلى قانون يصدر فى هذا الخصوص يحدد عدد الأعضاء وشروط العضوية وطريقة الإنتخاب ، فقد صدر تبعا لذلك

والذى يبين من هذا النص أن المشرع قد تطلب لفوز المرشح فى الدور الأول حصوله على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات المعطاه صحيحة .

فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه النسبة فى الدور الأول تعاد الإنتخابات مرة ثانية بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات ، أى بين المرشحين اللذين نال أولهما الرقم الأكبر ونال ثانيهما الرقم التالى له . على أنه إذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين اشترك معهما فى انتخابات الاعاده . ويكتفى للفوز بمقعد النيابة فى الدور الثانى بالحصول على الأغلبية النسبية . على انه إذا حصل اثنان فأكثر على أصوات متساوية ، ولم يحصل أحدهما على عدد أكبر من غيره ، ففى هذه الحالة ، وهى حالة نادره من الناحية العملية ، لم يجز القانون اعاده اجراء الإنتخابات لمرة أخرى ، بل تجرى قرعة بين المرشحين المتساوين فى الأصوات بواسطة لجنة الإنتخاب .

حالة المرشح الوحيد بالدائرة والفوز بالتزكيه :

تعرضت المادة ١٣ من قانون العضوية لمجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ لحالة المرشح الوحيد بالدائرة ونجاحه بالتزكية ، فنصت على انه " إذا لم يتم ترشيح أكثر من شخص واحد فى دائرة انتخابية يعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح بلا حاجة إلى اتباع اجراءات الانتخاب بالنسبة إليه " .

ان حالة المرشح الوحيد بالدائرة فى القوانين الإنتخابية السابقة كان لها صورة واحدة وهى عدم تقدم أكثر من فرد للترشيح بالدائرة ، أو إذا تقدم مرشحان فأكثر ولم يبقى فى الدائرة إلا مرشح واحد لتنازل الآخرين أو وفاتهم قبل اجراء الانتخابات .

ولكن حالة المرشح الوحيد فى ظل دستور ١٩٥٦ وقانون العضوية لمجلس الأمة تتحقق فى صورتين .

الأولى : أن لا يتقدم إلا مرشح واحد فى الدائرة ، وفى هذه الحالة ينطبق نص المادة ١٣ سالفة الذكر ، ومن ثم يعتبر هذا العضو قد فاز بالتزكيه دون حاجة لإجراء انتخابات . وهذه هى الصورة المألوفة والتى عرفناها من قبل فى ظل دستور ١٩٢٣ وقانون الإنتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ .

الثانية : وهى تنتج عن اعتراض الاتحاد القومى على جميع المرشحين فى دائرة ما عدا شخصا واحدا ، وهنا أيضا لا مناص من تطبيق المادة السابقة واعتباره فائزا بالتزكيه وفقا لصريح القانون ، وان أصبح العضو من حيث الواقع - كما يؤكد الفقه - عضوا معينا من جانب الحكومة لا عضوا منتخبا : (١)

اجراء الا نتخابات التكميلية :

إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب خلف له بالطريقة المنصوص عليها فى الدستور فى مدى ستين يوما من تاريخ ابلاغ مجلس الأمة بخلو المكان ولا تدوم مدة العضو الجديد إلا الى نهاية مدة سلفه (٢) وفى هذه الحالة ،حالة خلو مكان بمجلس الأمة،يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس هذا المجلس بإنتخاب عضو بدلا ممن خلا مكانه (٣) .

(١) الدكتور عبد الفتاح ساير داير : المرجع السابق ،ص ٥٥٣ .
(٢) المادة ٧٠ من الدستور .
(٣) المادة ١٦ من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بإصدار قانون عضوية مجلس الأمة .

شرط موافقة الاتحاد القومى على الترشيح لعضوية مجلس الأمة وأثره فى تشويه النظام الإنتخابى لدستور ١٩٥٦ :

نصت المادة ١٩٢ من الدستور على أن" يكون المواطنون اتحادا قوميا (١) للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناءا سليما من النواحى السياسية والإجتماعية والإقتصادية . ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة ... "

وقد أبان قانون العضوية لمجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ عن دور الاتحاد القومى فى خصوص هذا الترشيح ، فنص فى المادة السادسة منه على أن" تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص وتعطى عنها ايصالات وتحال الطلبات إلى الإتحاد القومى فى ميعاد لا يجاوز أربع وعشرين ساعة من موعد اقفال باب الترشيح " ، كما نصت المادة السابعة من القانون سالف الذكر على " أن يقوم الإتحاد القومى بفحص طلبات الترشيح خلال خمسة عشر يوما من اقفال باب الترشيح "،ثم أبانت المادة الثامنة من ذات القانون " يعد الإتحاد القومى كشفا بأسماء المرشحين الذين لا اعتراض عليهم فى كل دائرة انتخابية ،ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن ".والذى يبين من النصوص السابقة أن الترشيح لعضوية مجلس الأمة الذى يتقدم به

(١) ويعد نظام الإتحاد القومى ابرز ما استحدثه دستور ١٩٥٦ وذلك بعد ما تبين فساد الأحزاب السياسية التى كانت موجودة قبل الثورة والذى أدى فسادها إلى صدور المرسوم بقانون رقم ٣٧ الصادر فى ١٨ يناير ١٩٥٣ بإلغائها تنفيذا لإعلان القائد العام للقوات المسلحة بحل الأحزاب السياسية فى ١٧ يناير ١٩٥٣ وقد قصد بإنشاء الإتحاد القومى تنظيم مساهمة الشعب فى شئون الحكم ، وجعله أداه الاتصال المباشريين الحكام والمحكومين ، وعوضا عن نظام الاحزاب الذى تكشفت مساوئه والذى قضى فى ذلك الوقت على الوحدة الوطنية وفرق كيان الأمة بسبب صراعات شخصية .أنظر :
الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ، ص ٣١٩ .

الأفـراد لا يكون نهائيـا إلا بقبولـه من جانب الإتحـاد القومى وعدم اعتراضـه عليـه ، وأن قراره فـى هذا الخصوص يكون نهائيـا .
وقد قيل فـى تبريـر اعطاء الاتحـاد سلطة مراقبـة الترشيـح لعضويـة المجلس هو استبعـاد من لا يـرى الاتحـاد صلاحيتهـم فـى التمثيـل عن الأمـة .

ونظرا لأن الاتحـاد القومى لـم يكن قد صدر بتنظيميـة قرار جمهورى عند انتخاب أول مجلس للأمة ، فقد تم وضع تشكيـل غير نهائى للإتحـاد بإنشـاء لجنة مؤقتـة سميت باللجنـة التنفيذيـة للإ تحـاد القومى تحت رئاسة رئيس الجمهورية .

وإذا كان دور الاتحـاد القومى فـى الاعـتراض أوالترشيـح غير محدد أو كان يشوبـه الغموض ، فإن التقليـد الذى جرى عليه العمل بمناسبـة الترشيـح الأول لمجلس الأمـة هو أن الاتحـاد كان يعترض على من يرى انـه لا يصلـح لتمثيـل الأمـة فى تطورها الجديد . وقد حدث نتيجـة اعتراض هذا الإتحـاد ان بعض الدوائر أصبح عدد الذين لم يعترض عليهم مرشحين فأكثـر ، وفـى بعضهـا الثانـى تـم الاعـتراض على جميع المرشحين واعيد فتـح باب الترشيـح فـى هذه الدوائر بعد ذلك ، وفـى بعضهـا الثالـث ثـم الاعـتراض على جميع المرشحين عدا مرشح واحد فقـط فاصبـح هذا المرشح الأوحـد عضوا بمجلس الأمـة بدون اجراء عمليـة الإنتخـاب (١) .

وقد كانت هذه الحالـة الأخيـرة محل نقد من جانب الفقـه الدستـورى . فذهب العميـد الدكتـور سليمان الطماوى (٢) ، فـى انتقـاده لهذا الوضـع قائلا " والواقـع أن هذا التقليـد محل نظر ولا ينسجـم فـى نظرنـا

(١) انظر الدكتـور عبد الفتـاح سايـر دايـر : المرجع السابـق ،ص ٥٥٣ .
(٢) الدكتـور سليمان الطماوى : القانون الدستـورى المصرى والاتحـادى ،ص ٢٧٥ - ٢٧٧ .

مع حرفيه نص المادة ١٩٢ من الدستور والتى عينت وظيفة الاتحاد القومى بأنها الترشيح لعضوية مجلس الأمة ... " . والترشيح هنا (أى فى الحالة الثالثة) يعتبر فى حقيقة الأمر تعيينا وهو ما لم يذكره الدستور لأن الترشيح يترك القول الفصل فى اختيار العضو للناخبين ...وعندنا انه من الخير ما دمنا نعيد النظر فى نظمنا الدستورية أن يعدل الوضع على أساس حل من الحلول الآتية :

أ - العودة إلى فكرة التعيين الصريح ويكون ذلك للاتحاد القومى وبعيدا عن الدوائر حتى لايهدر حق الناخبين فى المساواة فنجعل لناخبى دائرة بعينها انتخاب ممثلهم ، ونفرض على ناخبى دائرة أخرى مرشح الاتحاد القومى . وهذا حل رجعى لانحبذه .

ب- ان يحدد أسباب الاعتراض على سبيل الحصر وأن يسمح لكل مواطن بأن يطلب مقدما شهادة بصلاحيته للترشيح لعضوية مجلس الأمة وذلك عن طريق الاتحاد القومى .

ج - أن يعاد فتح باب الترشيح إذا اعترض الاتحاد القومى على جميع المتقدمين عدا مرشحا واحدا وهذا هو الحل المنطقى " .

وفى نقد الحالة الثالثة التى تحدث فى بعض الدوائر يقول الدكتور مصطفى أبو زيد ، إن مهمة الاتحاد القومى هى ليست اختيار النواب فينقلب مجلس الأمة إلى مجلس معين ولكنها تتلخص فى الحيلولة بين رجال الأحزاب السابقة وبين التسرب إلى عضوية البرلمان الجديد حتى لاتتكرر المساوئ التى أدت إلى انهيار النظام القديم ، فهمة الاتحاد القومى كما فهمتها حتى الآن هى مهمة المصفاه ولكنها ليست ذات ثُقب واحد فلا تسمح إلا بمرشح واحد فى كل دائرة وإنما هى ذات ثقوب متعددة " . (١)

(١) أشار إليه الدكتور عبد الفتاح سايردايـر : المرجع السابق ، ص ٥٥٤ .

على أى حال فإن اشتراط موافقة الاتحاد القومي على الترشيح لعضوية المجلس النيابى كان من شأنه اعطاء وسيلة فعالة فى يد الحكومة لرفض ترشيح من لاتريد ترشيحه إذا ما انحرف عن الغاية التى تقرر من أجلها موافقة الاتحاد ، خاصة وأن القرار الصادر عن الاتحاد بشأن الاعتراض لايكون خاضعا لأية رقابة قضائية أو حتى للتظلم إلى أى جهة ادارية عليا . وقد زاد من طغيان الاتحاد القومى ما ذهبت إليه بعض فتاوى وأحكام مجلس الدولة (١) من أن" الاتحاد القومى هو فى حقيقته سلطة مستقلة بذاتها عن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فهو سلطة رابعة انشأها الدستور ومهمتها مهمة سياسية هى اختيار المرشحين لعضوية مجلس الأمة وقراراتها ليست قرارات ادارية مما تخضع لرقابة القضاء الادارى بل تخرج عن سلطانه وعلى ذلك تكون المنازعة خارجة عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى (٢) ونرى أنه إذا كان المقصود بإعطاء الاتحاد سلطة الاعتراض على الترشيح لعضوية المجلس الحيلولة دون تسلل من لايصلح لتمثيل الأمة من رجال الأحزاب القديمة التى استشرى فسادها - فى نظر القائمين على سلطة الحكم ، آنذاك ، خاصة الرجعيين والشيوعيين ، أى اعداد الثورة ، فإنه كان حريا بالمشرع أن يحدد أسبابا محددة على سبيل الحصر تسوغ للاتحاد استعمال سلطته فى الاعتراض وبالتالى استبعاد بعض المرشحين ، وإن يكون قرار الاتحاد فى هذا الشأن قرارا مسببا وقابل للطعن فيه . حيث تمثل هذه الرقابة خير ضمان يكفل للاتحاد حيدته ، قبل أن تكون هذه الرقابة قيدا عليه لحماية حقوق الافراد وحرياتهم . إذ يترتب

(١) حكم محكمة القضاء الادارى القضية رقم ١٠٤٢ لسنة ١٩٧١ فى جلسة ١٩٥٨/٦/٢٤ مجموعة السنتين الثانية والثالثة عشر ص ١٣٢ .

(٢) وراجع فى نقد الاتجاه القضائى لمجلس الدولة بشأن تكيفيه لطبيعة الاتحاد القومى بإعتباره سلطة عامة أو سلطة رابعة .
الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ، ص ٣٢١ ، وراجع فى طبيعة الاتحاد القومى الدكتور عبد الفتاح ساير داير المرجع السابق ، ص ٦١٩ ، ٦٢٠ .

على ترك سلطة الاعتراض أو الترشيح للاتحاد إن ينقلب المجلس النيابي - وقد كتب له أن يقوم على أساس الانتخاب الحر - إلى مجلس معين من جانب الحكومة حينما يجول بخاطر الهيئات المشرفة على هذا الاتحاد التعسف والانحراف فى استعمال السلطة المخولة له دستوريا متجاوزة الحكمة التى من أجلها تقررت هذه السلطة، إلى استبعاد من تشاء من المرشحين دونما سند قانونى . (١)

المطلب الثانى
نظام الانتخاب الفردى
فى ظل دستور ١٩٦٤

فى ١٦ نوفمبر عام ١٩٦٣ أصدر رئيس الجمهورية القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة والذى تم تعديله بالقانون رقم ١٧٢ من العام ذاته . وفى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٤ أصدر الرئيس قرار جمهوريا آخر بتعديل القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة . وفى ٢٣ مارس ١٩٦٤ صدر الاعلان الدستورى الذى تضمن أحكام الدستور المؤقت والذى تم العمل به حتى صدور الدستور الدائم لجمهورية مصر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ . وتم انتخاب مجلس الأمة فى ٢٦ مارس عام ١٩٦٤ .

وقد كان لما جاء فى ميثاق العمل الوطنى من مبادئ وأصول ثورية ، أقتضتها الظروف المعاصرة فى ذلك الحين ، أثر على ما

(١) والحقيقة أن الاتحاد القومى هو الذى يتولى الترشيح لعضوية مجلس الأمة بماله من سلطة نهائية فى استبعاد أى طلب للترشيح إذ يكون قراره فى ذلك نهائيا ولايخضع لأى رقابة قضائية علاوة على عدم تسبيب هذا القرار . ولا جدال أن الترشيح على هذا الوضع يتنافى ومبدأ حرية الفرد فى ترشيح نفسه للانتخاب الأمر الذى يتعين معه القول أى سلطة الاتحاد القومى تعتبر مصادره لحق الترشيح الذى كفله الدستور" .
أنظر الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، جـ ٢ ، ص ٦٧٢ .

أستحدثه المشرع الدستورى والعادى من تغيير فى تنظيمه لنظام أنتخاب المجلس النيابى فى هذه المرحلة .

ضوابط جديدة فى تشكيل مجلس الأمة :

إذا كان المشرع الدستورى قد احتفظ فى دستور ١٩٦٤ بنظام المجلس النيابى الواحد ، شانه فى ذلك شان دستور ١٩٥٦ ، بنصه فى المادة ٤٧ منه على أن " مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية " ، كما أقام شانه فى ذلك شأن سابقه تشكيل هذا المجلس النيابى على أساس الانتخاب ، وذلك بنصه فى المادة ٤٩ منه على أن يتالف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السرى العام " ، وعلى الرغم من احالته إلى قانون الانتخاب بشان عدد الاعضاء وشروط العضوية وطريقة الانتخاب وأحكامه ، فإنه كان حريصا على أن يقنن فى عجز الدستور أمرين جديدين لم يسبق تقريرهما من قبل فى شان تشكيل المجلس النيابى .

الأول : حق رئيس الجمهورية فى تعيين عدد من الأعضاء لايزيد عددهم على عشرة . (١)

والثانى : أن يكون نصف الأعضاء بالمجلس (المنتخبين) على الأقل من العمال والفلاحين (٢) .

(١) وقد قصد بذلك اعطاء الفرصة لتزويد مجلس الأمة ببعض العناصر التى قد لا تمكنها ظروفها من خوض المعارك الانتخابية بنجاح والتى تمثل مع ذلك بعض الاتجاهات والمصالح فى الرأى العام أو التى تمثل كفاءات معينة قد تكون نافعة للهيئة التشريعية ولايصح حرمانها منها الدكتور ثروت بدوى القانون الدستورى ص ٣٦٦ .

(٢) ولم يشترط الدستور هذه النسبة فى الاعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية .

ضرورة تمثيـل الفلاحيـن والعمال فـى مجلس الأمة :

إعمالا لما جاء فـى الميثـاق الوطنى من " أن التنظيمـات الشعبيـة والسياسيـة التـى تقوم بالانتخـاب الحر المباشـر لابـد لها أن تمثل بحق وبعدل القـوى المكونـة للأغلبيـة ، وهى القـوى التـى طال استغلالهـا والتـى هى صاحبـة مصلحة عميقة فـى الشـورة كما أنها بالطبيعـة الوعاء الذى يختزن طاقات ثوريـة دافعـة وعميقة بفضـل معاناتهـا للحرمان ، " حرص الميثـاق على النص على أن " الدستـور الجديد يجب أن يضمن للفلاحيـن والعمال نصف مقاعد التنظيمـات الشعبيـة والسياسيـة على جميع مستوياتهـا باعتبارهـم أغلبيـة الشعب ، كما أنها الاغلبيـة التـى طال حرمانها من حقها الأساسـى فـى صنـع مستقبلهـا وتوجيهـه " .

وتلبيـة للرغبـة التـى أوضحها الميثـاق من ضـرورة تمثيـل الفلاحيـن والعمال فـى التنظيمـات الشعبيـة والسياسيـة . أصدر رئيس الجمهورية القـرار بقانـون رقـم ١٥٨ لسنـة ١٩٦٣ فـى شأن مجلس الأمـة ونص فـى مادتـه الأولـى على أن " يتألـف مجلس الأمـة من ٣٥٠ عضوا يختـارون بطريق الانتخاب السـرى العـام ويجب أن يكون نصف الاعضاء على الأقـل من العمال والفلاحيـن " (١) .

---

(١) وقد جاء فـى المذكرة الايضاحيـة للقانـون رقم ١٥٨ لسنـة ١٩٦٣ فـى هذا الخصوص ، واستكمالا للتنظيـم السياسـى على هدى من حصيلـة العمل الثـورى التـى بلورهـا الميثـاق الوطنـى ، كان لابـد من إقامة حياة ديمقراطيـة سليمـة يصلـح بها المجتمـع حياتـه السياسيـة ويطهرها مما أصابهـا خلال نكسـه الماضـى ، بإعتبـار الديمقراطيـة ليسـت فـى حقيقتهـا ، إلا توكيـدا لسيادتـه الشعب بمجموعه ووضعا للسلطـة كلها فـى يده من أجل تحقيق أهدافه .

" وترتيبـا على ذلك كان لزامـا أن تفتـح أبواب العمل السياسـى الحر على مصراعيها لجماهير الشعب التـى طال حرمانها فـى الماضـى ، والتـى حكم عليها بسبب دكتاتوريـة الرجعيـة أن تعزل قهرا من الحياة السياسيـة ، وكان ضروريـا أن تأخذ هذه الجماهير فرصتهـا الكاملـة بأسرع ما يمكن فـى ممارسة الديمقراطيـة السليمـة ومن هنا صدر قانون بمجلس الأمة .

=

وكان من الطبيعي أن يأتي المشرع الدستوري ، إبان وضع
ستور الجديد عام ١٩٦٤ ، ويقنن في عجز الدستور رغبة مؤتمر
ثاق العمل الوطني الممثلة في مبدأ تمثيل العمال والفلاحين فنص
المادة ٤٩ منه على أن" يشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس -
نس الأمة - من العمال والفلاحين".

على هذا النحو جاءت نصوص الدستور والقانون مرددة لهذا المبدأ
تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لاتقل عن النصف من مجموع عدد
ضاء المجلس .

هذا وقد عمل المشرع - بمقتضى القانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣
) بشأن تعديل قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ - على

ذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ والصادر في الجريدة
سمية ١٧ نوفمبر ١٩٦٣ - العدد ٢٦٣ ، والنشرة التشريعية العدد
حادي عشر نوفمبر ١٩٦٣ ص٣٦٧٦ .
) احال قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ في شأن تعريف العامل
فلاح في تطبيق أحكامه إلى القرار الصادر عن المؤتمر الوطني للقوى
شعبية الصادر في ٣٠ يونيو ١٩٦٢ .
وقد حدد تقرير الميثاق الشروط التي يجب توافرها في الفلاح .
١ - أن تكون الزراعة هي حرفته ومصدر رزقه .
٢ - أن يكون مقيما اقامة مستقرة في منطقة عمله .
٣ - ألا يزيد ما يحوزه هو وأسرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من
اضي الزراعية ملكا أو ايجارا على خمسة وعشرين فدانا .
٤ - ألا يكون ممن حددت ملكيتهم طبقا لقوانين الاصلاح الزراعي .
٥ - ألا يكون من الموظفين والمستخدمين العموميين .
العامل : فقد حدده المؤتمر بأنه :
١ - كل من تتوافر فيه شروط العضوية للنقابات العمالية .
٢ - الحرفي الذى يعمل بنفسه ولا يستخدم الغير ولايعد من العمال .
ويخرج من هذا المجال مديرو الشركات والمؤسسات ومن في حكمهم
مفوضون وأعضاء مجالس ادارة الشركات والمؤسسات عدا المنتخبين منهم
مجالس الادارة عن العمال والموظفين ، وأضاف قانون مجلس الأمة إلى هذه
شروط شرطا جديدا فاشترط لاعتبار الشخص عاملا ألا يزيد ما يحوزه هو
سرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من الأراضي الزراعية ملكا أو
جارا على خمسة وعشرين فدانا .
=

الحفاظ على النسبة التى قررها للعمال والفلاحين بالمجلس فنص على أنه " - ويشترط لاستمرار عضوية أعضاء المجلس المنتخبين من بين العمال والفلاحين أن يظلوا محتفظين بالصفة التى تم انتخابهم بالاستناد إليها ، فإذا فقد أحدهم هذه الصفة لأى سبب كان طبق فى شأنه حكم المادة ٢٢ من هذا القانون ' .

طبيعة النظام الانتخابى فى ظل دستور ١٩٦٤ :

نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ على أن يتألف مجلس الأمة من ٣٥٠ عضو يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ويجب ان تكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ثم نصت المادة الثالثة من ذات القانون على أن : تقسم الجمهورية العربية المتحدة إلى ١٧٥ دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الأمة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

" ويشترط لاستمرار صفة عضوية أعضاء المجلس المنتخبين من بين العمال والفلاحين أن يظلوا محتفظين بالصفة التى تم انتخابهم بالاستناد إليها . فإذا فقد أحدهم هذه الصفة لأى سبب كان طبق فى شأنه حكم المادة ٢٢ من هذا القانون " (١) .

وتبعا للنصين السابقين يتعين على الناخبين فى كل دائرة انتخابية ، والبالغ عددها ١٧٥ دائرة ، انتخاب عضوين اثنين ، يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك خلافا لما كان سائدا فى ظل الدستور السابق من قيام ناخبى كل دائرة بإنتخاب

---

* بمقتضى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ المعدل للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة - النشرة التشريعية العدد الثانى فبراير ١٩٦٤ ص ٥٨٩ ، الجريدة الرسمية ٢٧ فبراير ١٩٦٤ العدد ٤٧ .

(١) المادة الثالثة وفقا للتعديل الذى أجرى بمقتضى القانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣ .

عضو واحد عن الدائرة لا أكثر ، ودون التقيد بصفة معينة فى العضو المنتخب . على أن اختيار نائبين عن كل دائرة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين قد أثار خلافا فى الفقه حول طبيعة النظام الانتخابى الذى جاء به دستور ١٩٦٤ ، وما إذا كان يختلف فى طبيعته عن نظام الانتخاب الفردى الذى ألفناه منذ قديم أم هو انتخاب بالقائمة . وهل يقوم هذا الانتخاب على تمثيل المصالح والحرف ! يرى البعض من الفقه الدستورى أن الانتخاب ، الذى أتى به دستور ١٩٦٤ وقانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ وما ورد عليه من تعديلات ؛ هو انتخاب فردى .

فذهب الدكتور مصطفى أبو زيد إلى " أننا مازلنا فى نظام الانتخاب الفردى ، فالناخب لا يصوت لقائمة معينة ، أنه لايزال يصوت لأفراد ، والدائرة الانتخابية الأن ينظر إليها على أنها دائرتان ، أحدهما على الأقل للعمال والفلاحين . ولعل هذا الوضع هو الذى يفسر لنا اصرار المشرع على نظام الأغلبية المطلقة وعدم تفكيره على الأطلاق فى نظام التمثيل النسبى " . (١)

ويشير الدكتور ثروت بدوى إلى أنه " إذا كان تخصيص مقعدين لكل دائرة قد يوحى بأن النظام الجديد يقوم على الانتخاب بالقائمة ، وليس على أساس الانتخاب الفردى ، وعلى الرغم من أن القانون يلزم الناخب بإنتخاب اثنين من المرشحين ، فإن كل شك حول تحديد طبيعة أسلوب الانتخاب يزول إذا علمنا أن القانون لم يأخذ بنظام القوائم ، فالمرشحون يتقدمون فرادى ، والناخبون ملزمون بإنتخاب أثنين من المرشحين دون تقيد بالفئة التى ينتمى إليها كل منهم ، كما أن الانتخاب بالقائمة يفترض وجود أحزاب أو تنظيمات سياسية مختلفة ومع ذلك نستطيع القول أن نظام الانتخاب فى ظل أحكام

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٤٢٢ .

دستور ١٩٦٤ وقانون مجلس الأمة قد أخذ بأسلوب جديد يختلف عن الأساليب التقليدية المعروفة ، وأن كان هذا الأسلوب أقرب إلى الانتخاب الفردى منه إلى نظام الانتخاب بالقائمة " (١) .

أما الدكتور محسن خليل فيقول ان النظام الانتخابى الذى اتبعه دستور ١٩٦٤ لايمكن اعتباره من قبيل الانتخاب الفردى ، كما لايمكن اعتباره من قبيل نظام الانتخاب بالقائمة ، انه نظام قام على " مبدأ جديد لم تعرفه النظم السابقة عليه إلا وهو نظام الانتخاب الثنائى القائم على تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل " .

وفى تبيان طابع هذا النظام الثنائى الجديد وتميزه عن نظام الانتخاب الفردى يقول " لقد اختلف النظام الدستورى لسنة ١٩٦٤ عن النظم السابقة عليه ، فبينما يشترط النظام الدستورى لسنة ١٩٦٤ أن تنتخب كل دائرة عضوان بأن يقوم كل ناخب بالتصويت لمرشحين اثنين لينوبا عن هذه الدائرة ، وهو ما نسميه الانتخاب الثنائى ، قررت النظم السابقة نظام الانتخاب الفردى ، بأن يقوم كل ناخب بالتصويت لمرشح واحد فقط لا أكثر ليكون نائبا عن الدائرة .. " ثم أستطرد قائلا " ونظام الانتخاب الثنائى لايعد انتخابا بالقائمة ذلك أن الانتخاب بالقائمة معناه أن يقوم ناخبو كل دائرة بإنتخاب عدد معين من النواب لايقل عادة عن ثلاثة ، وذلك على خلاف النظام الثنائى الذى اعتمده دستور ١٩٦٤ حيث يقوم على انتخاب نائبين اثنين فقط عن كل دائرة انتخابية ... لهذا تميز هذا النظام عن كل من نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة " (٢) .

---

(١) الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ص ٢٦٩ - ٢٧٠ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ١٩٧٩ ص ١٩٢ والنظام الدستورى المصرى جـ ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٢٠ ، ٦٢١ .

انتخاب فردى قائم على تمثيل العمال والفلاحين :

ونحن من جانبنا نرى أن هذا النظام الانتخابى نظام فردى له طابع جديد يقوم على تمثيل العمال والفلاحين . فهو نظام جديد يختلف عن نظام الانتخاب بالقوائم ، كما أنه يختلف عن نظام الانتخاب الفردى التقليدى . ثم انه نظام يبتعد عن نظام تمثيل المهن أو الحرف . فهو ليس بنظام انتخابى بالقائمة لأن الناخب لا يصوت لقائمة معينة أو لمبادئ وبرامج يدين بها حزب معين ، ومجرد الشك حول اعتبار هذا النظام ينتمى أو يقترب حتى من نظام الانتخاب بالقوائم يزول إذا عرفنا أنه لم يكن فى البلاد فى هذه الأونة مجال لتعدد الأحزاب بعد أن قامت الثورة بحل جميع الأحزاب التى كانت موجودة وقامت بتصفيتها ، وحظرت فى ذات الوقت قيام التعددية الحزبية وأحلت محلها الاتحاد القومى ثم الاتحاد الاشتراكى بإعتباره الطليعة الثورية لتحالف قوى الشعب العاملة . إن الناخب مازال يصوت لأفراد ، لمرشحين فرادى ، لا يجمعهم لون سياسى مشترك ، ولا عقيدة حزبية يلتفون حولها وينتصرون لها . وهو يختلف عن نظام الانتخاب الفردى التقليدى ذلك أن هذا النظام الأخير يقوم على اختبار نائب واحد فقط عن الدائرة ودون التقيد بصفة معينة فيه . خلافا للنظام الذى أتى به دستور ١٩٦٤ حيث يتطلب اختيار نائبين عن كل دائرة انتخابية يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين الأمر الذى أدى ببعض الفقه إلى وصف هذا النظام بأنه نظام ثنائى .

النظـام الانتخابـى لدستـور ١٩٦٤ ليس نظام تمثيـل للحرف والمهن :

وهذا النظـام أيضـا لايمكن وصفـه بأنـه نظام تمثيـل للمهن أو الحرف ، ذلك أن هذا النظـام الأخيـر يقـوم على تقسيـم مقاعد البرلمـان بحسب الحرفـة أو المهنـة ، فيكـون هناك مقاعد للزراعيـن ، واخرى للعمـال ، وثالثـة للمهندسيـن ، ورابعـة للأطبـاء ، وهكذا ، الأمـر الذى ينتـج عنه تمثيـل مختلف الطبقـات الاقتصاديـة والاجتماعيـة . (١)

ونظـام تمثيـل المهن والحرف قد لايقف عند هذا الحد الضئيـل من التمثيـل عند المدافعيـن عنه ، بل يتصـور أن يكون أحد المجلسيـن ، فـى الأنظمـة التـى تأخذ بـازدواج المجلس النيابـى - مؤلفـا بالكامـل على أساس من تمثيـل المهن والحرف فيصبـح مجلسا حرفيـا أو فنيـا Une chambre professlonnelle يمثـل جميع الحرف بينمـا يظل المجلس الآخر ممثلا للأحزاب السياسيـة . هكذا كان يتصـور العميـد Duguit وكان يتنبـأ بظهور تمثيـل لمختلف المصالـح والحرف بجوار التمثيـل السياسـى الذى يقـوم على تمثيـل الأحزاب . (٢)

ان تمثيـل الفلاحيـن والعمال بمجلس الأمـة ، وأيثارهم من جانب المشرع بنصف عدد مقاعد المجلس على الأقـل ، ليس معنـاه اتجاه المشرع ، بـأى حال ، إلى جعل النظـام الانتخابـى نظاما لتمثيـل طبقـى، أى تمثيـل للمهن والحرف،وإلا انتهـى الأمـر به إلى تمثيـل مختلف الطبقـات المهنيـة والحرفيـة داخل المجلس وأصبـح هناك إذن تمثيـل للأطبـاء والمحامين والصيادلـة والتجـار بالمجلس بجانب ممثلى العمال

---

(١) راجع فـى نظام تمثيـل المهن والحرف . الدكتـور السيـد صبرى : المرجع السابـق ، ص ١٥٩ ، الدكتـور محمود عيد : المرجع السابـق ، ص ٢٢٣ . الدكتـور وحيد رأفت والدكتـور وايت ابراهيـم : المرجع السابـق ، ص ٢٩٧ .
(٢) الدكتـور وحيد رأفت والدكتـور وايت ابراهيـم : المرجع السابـق ص ٣٠٠

والفلاحين . وهذا الأمر لم يخطر قط على بال المشرع حين تطلب ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بمجلس الأ مة .

ان تمثيل الفلاحين والعمال وايثارهم بنصف عدد مقاعد المجلس على الأقل يرجع إلى اعتبارات محض سياسية . هذه الاعتبارات تكمن - كما أشار الميثاق - فى " ضرورة فتح أبواب العمل السياسى الحر على مصراعيه لجماهير الشعب التى طال حرمانها فى الماضى والتى حكم عليها بسبب دكتاتورية الرجعية أن تعزل قهرا عن الحياة السياسية . لذلك كان ضروريا أن تأخذ هذه الجماهير فرصتها الكاملة فى ممارسة الديمقراطية السليمة بإعتبار الفلاحين والعمال أغلبية الشعب التى طال حرمانها من حقها الأساسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه " .

ومن ناحية ثانية ، ان الدولة فى تلك الآونة - وقد رسخ فيها مقومات النظم الاشتراكية القائمة على الكفاية والعدل - ما كرهت شيئا قدر كراهيتها لنظام تتعدد فيه الطبقات ، وتحتكر بعضها مهمة تمثيل الأمة أو الشعب . وهو ما قطع بشأنه الميثاق وأكده قائلا " ان الديمقراطية السياسية لايمكن أن تتحقق فى ظل سيطرة طبقة من الطبقات ... ان الديمقراطية حتى بمعناها الحرفى هى سلطة الشعب ... سلطة مجموع الشعب " .

انتخاب بالأغلبيـــة

نصت المادة ١٣ " ينتخب عضو مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب " .

ونصت المادة ١٤ - " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات وأعيد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من

العمال والفلاحين الحاصلين على الأغلبية النسبية من الأصوات . وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين فى الدائرة أعيد الانتخاب بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية بحيث يكون اثنان منهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

فإذا لم يحصل أحد من المرشحين فى الاعادة على الأغلبية المطلقة ، طبق فى شأن الاثنين الحاصلين على الأغلبية النسبية - بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين - حكم المادة ١٦ من هذا القانون " .

نصت المادة ١٥ - " إذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات أكثر من مرشحين أحدهما من العمال أو الفلاحين ، انتخب العامل أو الفلاح وأعيد الانتخاب من بين الآخرين . وإذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات العمال أو الفلاحين أعيد الانتخاب بينهم وحدهم .

وإذا كان العضو الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين العمال أو الفلاحين ويتساوى فى العدد التالى من الأصوات أكثر من واحد أعيد الانتخاب لاختيار العضو الثانى من بين جميع المرشحين المتساوين فى الترتيب التالى لعدد الأصوات . وإذا كان العضو الأول من غير العمال أو الفلاحين ، أستبعد من باقى المرشحين من ليس عاملا أو فلاحا ويتم اختيار العضو الثانى حسب ترتيب الأصوات " . والنصوص السابقة تفيد أن المشرع لم يشأ العدول عن اجراء الانتخابات لمجلس الأمة على دورين بما يقتضيه ذلك من تطلب الأغلبية المطلقة فى الدور الأول والاكتفاء بالأغلبية النسبية فى الدور الثانى . وهى نفس القواعد الانتخابية التى قررها المشرع فى ظل أحكام الدستور السابق الصادر عام ١٩٥٦ . على أن الجديد هو أشتراط أن يكون نصف مقاعد المجلس على الأقل للعمال والفلاحين

وبالتالـى ضرورة انتخاب نائبيـن عن كل دائرة يتوافـر فـى أحدهما على الأقـل صفـة العامل أو الفـلاح . وهذا الشـرط أقتضـى من المشرع وضع ضوابـط جديدة لـم تكن موجودة فـى قانون مجلس الأمـة السابـق رقـم ٢٤٦ لسنـة ١٩٦٣ .

ان الانتخابـات تجرى لعضويـة مجلس الأمـة على أساس الأغلبيـة المطلقة لعدد الصوات التـى أعطيت صحيحة فـى الدائـرة . فـإذا حصل مرشحان فـى الدور الأول على الأغلبيـة المطلقة لعدد الأصـوات ، وكان أحدهما من العمال والفلاحيـن أعلن فوزهما من الدور الأول ، وقد يتصـور فـى هذا الفرض أن يكون المرشحان الفائـزان لهما صفـة العامل أو الفـلاح إذ لا مانـع يمنـع من أن يكون كلاهما لـه هذه الصفـة .

أما إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبيـة المطلقة من غير العمال والفلاحيـن ، وجب اعلان فـوز المرشـح الحاصـل منهما على أكبـر الأصوات واعتبـاره ناجحا من الدور الأول ، ولكن ضمانـا لانتخـاب مرشـح من العمال والفلاحيـن تعـاد الانتخابـات فـى الدائـرة بيـن المرشحيـن من العمال والفلاحيـن الحاصليـن على الأغلبيـة النسبيـة من الأصـوات لينتخـب واحد منهم .

غير أنـه قد يحدث أن يتسـاوى ثلاثـة مرشحين فـى الحصول على أكبـر عدد من الأصوات ويكون أحدهم من العمال أو الفلاحيـن . فـى هذه الحالـة يعلن انتخاب العامل أو الفـلاح ، وتعـاد الانتخابـات بيـن الآخريـن .

وإذا تسـاوى فـى الحصول على أكبـر عدد من الأصـوات العمال أو الفلاحيـن وجب اعادة الانتخابـات بينهـم وحدهم دون غيرهم .

وإذا كان المرشح الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين العمال أو الفلاحين ، وتساوى فى العدد التالى من الأصوات أكثر من واحد أعيدت الانتخابات بين جميع المرشحين المتساويين ممن لهم صفة العامل أو الفلاح ، أو ممن ليست لهم هذه الصفة ، لاختيار العضو الثانى .

أما إذا حدث العكس ، وكان العضو الأول من حيث عدد الأصوات من غير العمال أو الفلاحين ، فإن الاعادة تكون قاصرة عليهم وحدهم ويستبعد باقى المرشحين ممن ليست لهم صفة العامل أو الفلاح .

ولكن هب أن المرشحين قد تعددوا إلى حد كبير فلم يحصل أى منهم فى الدور الأول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات فما هو الحل ؟

ان الانتخابات تعاد بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية ، بحيث يكون اثنان منهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . وإذا حدث فى دور الاعادة أن أحدا من المرشحين الأربعة لم يحصل على الأغلبية المطلقة ، فإن الأغلبية النسبية تكفى بشرط أن تبلغ ٢٠٪ من عدد الأصوات اعمالا لحكم المادة ١٦ من قانون مجلس الأمة وأن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . (١)

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٤٢٣ . والدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى جـ ٢ ، ١٩٦٩ ، ص ٢٥١ . الدكتور ثروت بدوى الدستور المصرى ، ١٩٧١ ، ص ٣٦٨ .

لا مجال لاعمال قاعدة الفـوز بالتزكيـــه :

لقد جرى التقليـد فـى القوانيـن الانتخابيـة السابقـة ، فـى ظل الدساتيـر الملكيـة والجمهورية ، على أنه فـى الحالـة التـى لايتقـدم فيهـا للترشيـح للنيابـة سوى مرشح واحد فـى الدائرة ، فإنـه يعتبـر فائـزا بالتزكيه ، ودون حاجة لاجراء الانتخاب .

على أن قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنـة ١٩٦٣ لم يشأ اتبـاع القاعدة السابقـة ، وأصر على اجراء الانتخابـات فـى الفـرض الذى لـم يوجد فيـه بالدائـرة سوى مرشحان أحدهما من العمال أو الفلاحيـن على الأقـل ، ولا يعلـن أحدهما ناجحا إلا إذا كانت الأصوات التـى حصل عليها تعـادل ٢٠٪ من مجموع أصوات الناخبيـن .

وفـى هذا الشأن نصت المـادة ١٦ من القانـون سالف الذكـر على أنه " إذا لـم يرشح فـى الدائرة الانتخابيـة أكثـر من شخصيـن أحدهما على الأقـل عامل أو فـلاح أجرى الانتخاب فـى ميعـاده ، ويعلـن انتخاب المرشح إذا حصل على الأغلبيـة المطلقة من الأصوات الصحيحـة التـى أعطيت فـى الانتخاب بشـرط ألا يقل عدد هذه الأصوات عن ٢٠٪ من مجموع الناخبيـن " .

تخويل رئيس الجمهورية استثنـاء سلطـة اعلان الفـوز بالتزكيـــه :

على أن القـرار الجمهورى بالقانـون رقـم ٨٩ لسنـة ١٩٦٨ قد خول لرئيس الجمهورية حق الخروج على القاعـدة السابقـة فـى حالة الضـرورة واعتبـار المرشحين فائزيـن بالتزكيـه بلا حاجـة لاجراء الانتخاب ، حيث نص هذا القرار على أنه " يجوز فـى حالـة الضـرورة القصـوى بقـرار من رئيس الجمهورية اعلان فوزهما بالتزكيـه بدون اجراء انتخابـات " . (١)

(١) القـرار بقانـون رقـم ٨٩ لسنـة ١٩٦٨ ، الجريـدة الرسميـة ، ٢٦ ديسمبـر ١٩٦٨ العـدد ٥٢ . وأنظر الدكتـور محسن خليل : النظم السياسيـة والقانـون الدستـورى ١٩٦٩ جـ ٢ ص ٢٥٣ ، ٢٥٤ .

على هذا النحو - وبعد صدور هذا القرار - نستطيع القول أن الأصل هو ضرورة اجراء الانتخابات وعدم إعمال قاعدة النجاح بالتزكيه فى شأن العضوية لمجلس الأمة ، والاستثناء هو اعلان الفوز بالتزكيه بمقتضى قرار جمهورى فى حالة الضرورة القصوى .

اجراء الانتخابات التكميلية :

نصت المادة ٥٢ من دستور ١٩٦٤ على أنه " إذا خلا مكان أحد الاعضاء قبل انتهاء مدته اختير خلف له بالطريقة المنصوص عليها فى الدستور ، فى مدى ستين يوما من تاريخ ابلاغ مجلس الأمة بخلو المكان ، ولا تدوم مدة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه " . ونصت المادة ١٧ من قانون الانتخاب رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة على أنه " عند خلو محل فى مجلس الأمة يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس هذا المجلس بإنتخاب عضو بدلا ممن خلا مكانه " .

ولما كان دستور ١٩٦٤ قد أخذ بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠٪ من مقاعد المجلس على الأقل فيجب مراعاة صفة العامل والفلاح عند اجراء الانتخاب التكميلى. فإذا كان الشخص الذى خلا مكانه له صفة العامل أو الفلاح ، وجب إنتخاب شخص آخر له صفة العامل أو الفلاح فى الدائرة التى يجرى فيها الانتخاب التكميلى ، ومن ثم فلا يقبل ترشيح شخص ليست له هذه الصفة .

تطلب العضوية العاملة للاتحاد الاشتراكى كشرط للترشيح بمجلس الأمة :

على أن النظام الانتخابى لدستور ١٩٦٤ قد تميز عن سابقه الذى ساد دستور ١٩٥٦ ، من حيث عدالة التمثيل بالمجلس النيابى ، وذلك بضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد مجلس الأمة

. فأضحى هذا المجلس التعبير الصادق عن ارادة الأمة . إلا ان المشرع قد تطلب فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ بشأن العضوية فى مجلس الأمة أن يكون المرشح عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى العربى ومضت على عضويته فى الاتحاد سنة على الأقل (١) .

وبذلك يكون المشرع قد استعاض عن فكرة موافقة الاتحاد القومى على المرشح لعضوية المجلس بفكرة انضمام المرشح كعضو عامل فى الاتحاد الاشتراكى ومرور مدة سنة كاملة على هذه العضوية . (٢)

وقد قيل فى شان تبرير تطلب العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى وعدم الاكتفاء بمجرد عدم الإعتراض على الترشيح من جانب الاتحاد انه " لم يعد ممكنا أن تكون الصلة بين النواب والتنظيم الجديد هى مجرد اشراف عابر على أسماء المرشحين للعضوية ، بل أصبح حتما أن يكون النواب جميعا من أعضاء الاتحاد الاشتراكى نفسه " (٣) .

وقد انتقد بعض الفقه الدستورى بشدة تطلب المشرع العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى كشرط للترشيح فى عضوية مجلس

---

(١) وقد قيل أن الاتحاد الاشتراكى العربى قام ليكون الطليعة الاشتراكية التى تقود الجماهير فى هذه المرحلة من مراحل التحرك الثورى ، ليكون رائدا أو موجها للعمل الوطنى ، يفرض أرادته ورقابته على الأجهزة التنفيذية .

ويقوم الاتحاد الاشتراكى العربى على أساس الوحدة الوطنية وليدة التفاعل السلمى بين قوى الشعب العاملة ، والتى يكونها الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ..." .

(٢) قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شان مجلس الأمة النشرة التشريعية - العدد الثانى ، فبراير سنة ١٩٦٤ ص ٥٨٩ ، والجريدة الرسمية فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٤ العدد ٤٧ .

(٣) أنظر الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦ ، ص ٥٠٨ .

الأمة . ورأى هذا الفقه أن مثل هذا الشرط يعد " قيدا خطيرا على حق الترشيح . فالاتحاد الاشتراكي العربي قام خلفا للاتحاد القومي ومن قبله هيئة التحرير ، وكل من هذه التنظيمات يمثل التنظيم السياسي الذى اقامته الدولة ، أو بالاخرى حزب الدولة . والذى قصد به إيجاد قوة شعبية تؤيد الحكومة وتجند المواطنين لمساندتها وتأيد سياستها " . (١)

واشتراط العضوية العاملة فى هذا الحزب السياسي الأوحد كان وسيلة فعالة فى يد الحكومة لرفض ترشيح من لاتريد ترشيحه . كما أن استلزام استمرار تلك العضوية للاحتفاظ بعضوية المجلس النيابي كان سلاحا مسلطا على رقاب الاعضاء وتهديدا مدمرا لكل من كانت تحدثه نفسه منهم بإتخاذ أى موقف يشكك فى ولائه للسلطة الحاكمة . حيث كان يترتب على اسقاط العضوية بالاتحاد إسقاط حتمى لعضوية المجلس النيابي . فكأن السلطة التنفيذية هى التى كانت تسقط بطريق غير مباشر عضوية النائب فى المجلس ، وهذا ما لايستقيم مع أصول التمثيل النيابي .

فإذا ما أضفنا إلى ذلك أن سلطة اسقاط العضوية العاملة تباشر من جانب لجنة النظام بالاتحاد ودون أن يكون قرارها فى هذا الشأن خاضعا لرقابة القضاء لاتضح لنا مدى التحكم والتعسف الذى كان يباشر من جانب الحكومة فى ابعاد من لاترى ترشيحه أو بقائه فى المجلس النيابي . على أى حال فإذا كان هذا الشرط يعد قيدا على حق الترشيح ، وهو حق كفله الدستور لكل مصرى ، فإنه يعد كذلك قيدا على ارادة الناخبين ويشوب النظام الانتخابي بإكمله ، ويجعل منه نظاما موجها لارادة الناخبين نحو اختيار ما ترى الحكومة

(١) الدكتور سعد عصفور : النظام الدستورى المصرى ، دستور ١٩٧١ ص ١٧٣ ، ١٧٤ .

ترشيحه من أنصارها (١).هذا وإذا كان الاتحاد القومى لا يعتبر حزبا سياسيا بالمعنى التقليدى لمفهوم الحزب ، فإن الاتحاد الاشتراكى العربى كان يعتبر التنظيم السياسى الوحيد فى ذلك الوقت . فكأن اشتراط العضوية فيه لامكانية الترشيح معناه أن يعتنق المرشح آراء ومبادئ هذا التنظيم ، الأمر الذى يترتب عليه ، فى الواقع ، أن يصبح المجلس النيابى مرآة عاكسة لمبادئ وأراء الحزب دون وجود أية معارضة داخلة على النحو الموجود فى النظم الاشتراكية الماركسية .

وبعد ثورة التصحيح فى ١٥ مايو ١٩٧١ ، تنبيه المشرع إلى خطورة هذه الأوضاع فإصدر القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ متضمنا النص على الغاء قيد العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى العربى كشرط للترشيح لعضوية التنظيمات الشعبية والجماهيرية .

المطلب الثالث
نظام الانتخاب الفردى
فى ظل دستور ١٩٧١

فى ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ ، صدر الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية وأطلق على المجلس النيابى تسمية مجلس الشعب ، بدلا من تسمية مجلس الأمة فى ظل أحكام الدستورين السابقين دستور ١٩٥٦ ، ودستور ١٩٦٤ . وفى عام ١٩٧٢ ، أصدر المشرع القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (٢) فى شأن مجلس الشعب لتحديد

---

(١) هذا ونلاحظ أن القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٤ قد أباح لرئيس الجمهورية أن يستثنى بعض المرشحين من شرط العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى إذا وجد أن المرشح قد فاتته العضوية العاملة ولكى لا يشك فى ولائه للمبادئ التى تقوم على أساسها بناء المجتمع .
الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص٥٠٩ .

(٢) المنشور بالجريدة الرسمية فى ٢٨ سبتمبر ١٩٧٢ العدد ٣٩ .

عدد الدوائر الانتخابيــة وعدد أعضاء المجلس وشروط العضويـة وغير ذلك من الأحكـام التنظيميــة للانتخـاب .

وإذا كان الدستــور قد أخذ - منذ بداية صدوره - بنظـام المجلس النيابــي الواحد - شأنـه فـي ذلك شأن الدساتيـر الجمهورية السابقــة - فأنــاط سلطة التشريــع بمجلس الشعب حيث جرى نص المادة ٨٦ منه على أن " يتولـى مجلس الشعب التشريـع " ، فأن المشرع الدستـورى قد أجرى تعديلا دستوريــا فـى ٢٢ مايو ١٩٨٠ (١) أنشأ بمقتضـاه مجلسا جديدا سمى بمجلس الشورى . وأصدر المشرع العـادى ، تبعـا لذلك ، القانون رقـم ١٢٠ لسنـة ١٩٨٠ فـى شأن مجلس الشورى لتحديـد الدوائر الانتخابيــة بالنسبــة لـه وعدد اعضائه وكيفيــة انتخابهـم (٢) .

لذلك سوف نعرض لحقيقـة هذا المجلس ، فـإذا اتضـح لنـا أنه مجرد مجلس استشـارى وليس مجلسـا نيابيـا ، تعرضنـا لنظـام انتخاب مجلس الشعب بإعتبــاره " المجلس النيابــي الوحيد فـى الدولـة " .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعيـن على النحـو التالــى :

الفــرع الأول : وضـع مجلس الشـورى بيـن نظـام المجلس الواحد ونظـام المجلسيـن .

الفـرع الثانــى : فـى النظـام الإنتخابـى لمجلس الشعب وفقـا للقانـون رقـم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ .

---

(١) المنشـور بالجريـدة الرسميــة فـى ٢٦ يونيـو ١٩٨٠ العـدد ٢٦ .
(٢) الجريـدة الرسميـة فـى ٣ يونيـو ١٩٨٠ - العـدد ٢٧ .

الفرع الأول
مجلس الشورى بين نظام المجلس النيابي الواحد ونظام المجلسين

كان من الطبيعي أن يثير انشاء مجلس الشورى التساؤل حول طبيعته ، وما إذا كان فى حقيقته مجلسا نيابيا ، على غرار المجالس العليا التى تدخل فى تكوين السلطة التشريعية ، فنكون حينئذ قد عدلنا عن نظام المجلس النيابى الواحد إلى نظام المجلسين .

لا جدال أن من خصائص المجلس النيابى ضرورة أن يكون منتخبا بأكمله أو أن تفوق نسبة الاعضاء المنتخبين فيه نسبة الاعضاء المعينين إذا أخذ بنظام الجمع بين الانتخاب والتعيين .

حقيقة أن مجلس الشورى قد جمع فى تكوينه بين الانتخاب والتعيين ، وتفوقت فيه نسبة الاعضاء المنتخبين على نسبة الاعضاء المعينين ، ولكن هل يعنى ذلك أنه يعتبر مجلسا نيابيا بالمعنى الفنى لهذا المصطلح ؟

من المعروف أن المجالس النيابية فى الأنظمة البرلمانية تقوم بوظيفتين أساسيتين : أولهما وظيفة التشريع ، والأخرى وظيفة سياسية تكمن فى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية . فالمجلس النيابى الصحيح يجب أن يختص وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمهمة التشريع فيكون له حق اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها ، ومن ثم فلا يمكن أن يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس ووافق عليه . وهو فضلا عن ذلك يجب أن يقوم بممارسة رقابة جادة على أعمال السلطة التنفيذية ، فيكون له حق إثارة المسئولية السياسية للوزارة وسحب الثقة منها .

وبالرجوع إلى الدستور تبين أن اختصاصات مجلس الشورى قد وردت فى مادتين فقط من مواده هما المادة ١٩٤ ، والمادة ١٩٥ . فنصت المادة ١٩٤ على أن " يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته " .

ونصت المادة ١٩٥ أيضا على أن " يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى :

١ - الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .
٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور .
٣ - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .
٤ - معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة .
٥ - مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .
٦ - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية .

ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب " .

والذى يتبين من المادتين السابقتين أن اختصاص مجلس الشورى يقف عند حد دراسة واقتراح ما يراه متعلقا بالموضوعات

المنصوص عليها فى المادة ١٩٤ وهى الحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الأشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته .

ويلاحظ أن ما يقدمه المجلس من دراسات واقتراحات لا يكون لها صفة الإلزام لا بالنسبة للسلطة التنفيذية ولا بالنسبة لمجلس الشعب .

واختصاص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه بشأن المسائل السابقة قد يكون بناء على طلب رئيس الجمهورية إذ خولت المادة ١٦ من قانون مجلس الشورى لرئيس الجمهورية أن يحيل إلى مجلس الشورى أحد الموضوعات الداخلة فى اختصاصات المجلس الواردة فى المادة ١٩٤ من الدستور ، وقد يتصدى لها مجلس الشورى من تلقاء نفسه .

كما يختص مجلس الشورى بمجرد إبداء الرأى فى المسائل التى حددتها المادة ١٩٥ من الدستور وهى الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور سواء أكان اقتراح التعديل من جانب رئيس الجمهورية أو من جانب مجلس الشعب . وكذلك مشروعات القوانين المكملة للدستور مثل القوانين الأساسية ، كقانون مزاولة الحقوق السياسية أو قانون مجلس الشعب أو قانون الأحزاب السياسية أو قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى .

كما يختص المجلس بإبداء الرأى فى مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية وفى معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو

التى تتعلق بحقوق السيادة وهى المعاهدات التى يتوقف نفاذها على موافقة مجلس الشعب . كما يختص المجلس أيضا بإبداء الرأى فى مشروعات القوانين والموضوعات التى تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

غير أن رأى المجلس فى الحالات السابقة يكون استشاريا بحتا ، أى غير ملزم لا لرئيس الجمهورية ولا لمجلس الشعب . (١)

من استعراضنا لنصوص الدستور الحالى المتعلقة بإختصاصات مجلس الشورى يتبين أن المجلس لا يملك السلطات التى تقررها الدساتير للمجالس النيابية . فهو لا يملك سلطة التشريع ولا حتى المساهمة فيها مع مجلس الشعب . فليس فى نصوص الدستور ، أو نصوص قانون المجلس ، ما يعطى لأعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين أو حق مناقشتها أو إقرارها . فليس له اختصاصات محددة فعلية يمارسها فى أمور التشريع . إنه يختص فقط بدراسة بعض الأمور التى حددها الدستور ويقدم مجرد اقتراحات بشأنها ، هذا فضلا عن إبداء الرأى فيما تحيله إليه الحكومة أو مجلس الشعب . والقرارات الصادرة فى هذا الخصوص لا تلزم الحكومة ولا المجلس ، فهى مجرد

---

(١) ويحيل رئيس الجمهورية بقرار منه إلى مجلس الشورى الموضوعات الداخلة فى اختصاصه التى ورد ذكرها بالبنود الخمسة الأولى من المادة ١٩٥ من الدستور .

ويحيل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس مجلس الشورى الموضوعات التى تدخل فى اختصاصه طبقا للأحكام المقررة فى البندين الأول والثانى من المادة ١٩٥ سالفة الذكر .

وقد أوجب القانون على مجلس الشورى أن يبدى رأيه فيما أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز شهرا من تاريخ وصول القرار الجمهورى أو قرار رئيس مجلس الشعب إليه وله أن يطلب مد هذه المهلة بما لا يتجاوز مدة أخرى مماثلة .

فإذا انقضت المدة السابقة ولم يبلغ المجلس رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب برأيه اعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع المحال إليه (م ١٧ من قانون مجلس الشورى) .

من استعرضنا لنصوص الدستور الحالى المتعلقة بإختصاصات مجلس الشورى يتبين أن المجلس لايملك السلطات التى تقررها الدساتير للمجالس النيابية قرارات استشارية بحتة، إن شاءت الحكومة أخذت بها وإن شاءت عدلت عنها. والمجلس لايستطيع بحال أن يعقب على أى قرار تتخذه الحكومة. فهذا المجلس لايعدو أن يكون، كما يتبين من اسمه، مجلسا للشورى تستنير الحكومة برأيه في الأمور التى حددها الدستور، وإن كان هذا الرأى لايقيد أو يلزم الحكومة بحال من الأحوال.

وهذا المجلس لايملك أيضا حق مساءلة الحكومة، فهو لايستطيع أن يثير المسئولية الوزارية أو يسحب الثقة من الوزارة. فوفقا لصريح نص المادة ٢٠١ من الدستور يكون "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام الشورى". على هذا النحو لايكون لأعضاء المجلس حق توجيه أسئلة أو استجوابات لأعضاء الحكومة، وكل ما يكون لأعضاء المجلس هو حق طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة (م ١٢٩ من الدستور) ، وحق إبداء رغبات فى بعض الموضوعات العامة تجاه رئيس الحكومة (م ١٣٠) من الدستور.

إن هذا المجلس يذكرنا بمجلس شورى النواب الذى أنشأه الخديوى اسماعيل فى ٢٢ أكتوبر ١٨٦٦ والتى أبانت لائحته الداخلية عن اختصاصاته بقوله "إن مجلس شورى النواب وظيفته المداولة فى المنافع الداخلية والتصورات التى تراها الحكومة أنها من خصائصه تصير المذاكرة فيها وإعطاء الرأى فيها كما هو مذكور فى بند (١) من اللائحة الأساسية. وبإتمام المذكرة وإعطاء الرأى بعرض ذلك على الحضرة الخديوية "فلم يكن لهذا المجلس اختصاصات فعلية يمارسها وكل ما كان هو إبداء الرأى فيما تعرضه عليه الحكومة دون إلزام عليها بالتقيد به".

مجلس الشورى لا يعد مجلسا نيابيا على غرار مجلس الشيوخ فى ظل دستور ١٩٢٣ :

قد يقال إزاء ما ورد فى الدستور وقانون مجلس الشورى من أحكام تتعلق بكيفية تكوين مجلس الشورى فى بنائه العام أن هذا المجلس يكون على غرار المجالس العليا فى الأنظمة التى تأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابى فى تكوين الهيئة التشريعية . ومن ثم فهو يكون على غرار مجلس الشيوخ الذى كان موجودا فى ظل الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ ، خاصة وأن هذا المجلس (مجلس الشورى) قد تم اختيار أغلبية اعضائه (الثلثين) عن طريق الانتخاب وتم تعيين الثلث الباقى من جانب الحكومة ، كما أن اعضاءه يتمتعون بذات الضمانات التى يتمتع بها أعضاء المجالس النيابية العليا مثل الحصانة البرلمانية والمكافأة البرلمانية وانفراده بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وإسقاطها ... الخ . هذا فضلا عن أن الدستور الحالى لم يقرر لمجلس الشورى حق إثارة المسئولية الوزارية أمامه وإنما قصر حق إثارتها أمام مجلس الشعب كما كان الحال فى ظل أحكام دستور ١٩٢٣ حيث كانت المسئولية الوزارية تثار فى مجلس النواب دون مجلس الشيوخ .

وهذا القول مردود إذ لا يمكن تشبيه مجلس الشورى فى ظل أحكام الدستور الحالى ومجلس الشيوخ فى ظل دستور ١٩٢٣ .

فهذا الدستور الأخير قد أخذ بنظام المجلسين فى تكوين الهيئة التشريعية إذ نصت المادة ٧٣ منه على أن " يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب " وقد أخذ أيضا بقاعدة تساوى المجلسين الشيوخ والنواب (١) فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية ، فأعطى لكل من المجلسين حق اقتراح القوانين

(١) وذلك فيما عدا بعض الاستثناءات قررها الدستور لمجلس النواب نظرا لتكوينه الشعبى الخالص .

ومناقشتها وإقرارها ، فتطلب ضرورة موافقة كلا المجلسين على مشروعات القانون فإذا رفض أحدهما مشروع قانون ما قد أقره المجلس الآخر امتنع بإصداره .

مجلس الشيوخ إذن كان يملك بالاشتراك مع مجلس النواب سلطة التشريع وهو ما لم يتقرر بالنسبة لمجلس الشورى وفقا لأحكام الدستور الحالى ، فليس لمجلس الشورى حق اقتراح القوانين ولا حق الاشتراك فى مناقشتها وإقرارها مع مجلس الشعب . إن مهمته تقف عند حد إبداء الرأى فى المسائل التى حددها الدستور والتى يحيلها إليه رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب ، فهو مجرد هيئة استشارية ليس لآرائها قيمة إلزامية لا بالنسبة إلى الحكومة ولا بالنسبة لمجلس الشعب ، هذا فضلا عن أن مجلس الشورى لا يستطيع أن يعقب على أى قرار تتخذه الحكومة أو مجلس الشعب .

إن هذا المجلس لايعدو أن يكون فى حقيقته سوى مجلس استشارى تستنير برأيه الحكومة ومجلس الشعب فيما يحال إليه من أمور ، فهو يشبه إلى حد كبير ، من حيث الهدف أو الغرض ، المجالس القومية المتخصصة المنصوص عليها فى المادة ١٦٤ من الدستور والتى تنص على أن " تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى فى رسم السياسة العامة فى جميع مجالات النشاط القومى وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية " .

إن السلطة التشريعية عندنا تتألف من مجلس واحد هو مجلس الشعب .وهو وحده الذى يقوم بوظيفة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك وفقا للمادة ٨٦ من الدستور والتى نصت على أن " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين بالدستور " (١) .

ما نراه بالنسبة لمستقبل مجلس الشورى :

رأينا أن مجلس الشورى لايعدو أن يكون مجلسا استشاريا أى للشورى وإبداء الرأى ، فهو فى حقيقته ليس مجلسا تشريعيا ، بل أشبه ما يكون بالمجالس القومية المتخصصة التى تقوم بإبداء الرأى فى كل ما يطلب منها دراسته وتقديم الرأى والاقتراحات بشأنه .

ونرى أنه إذا كان المشرع الدستورى قد أراد بهذا المجلس أن يكون من قبيل المجالس القومية على النحو السابق حتى يمكن الاستفادة من الآراء والاقتراحات التى يقوم بتقديمها ، فكان أحق أن يتم تشكيله بالتعيين من ذوى الكفايات والقدرات ، أو على الأقل إذا ماأريد به - كما تم وصفه - أن يكون بمثابة مجلس العائلة المصرية ، أن يتم انتخاب أعضائه من ذوى الخبرات فى المجالات التى تدخل فى اختصاص المجلس المحدد فى الدستور .

أما إذا كان المشرع الدستورى قد أراد بهذا المجلس أن يكون مجلسا نيابيا على غرار المجالس العليا فى الدول التى تأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابى ، وهذا ما قد يبدو من الأحكام الضابطة لكيفية تكوين هذا المجلس وضمانات أعضائه ، فكان أحق به أن لا يقف بإختصاص هذا المجلس عند حد الدراسة والاقتراح وإبداء الرأى ، بل يجب أن يجعل له اختصاصات جدية فى شئون الوظائف المسلم بها للمجالس النيابية ، وهى أمور التشريع وأمور الرقابة على السلطة التنفيذية . ويكون على المشرع فى هذه الحالة أن يعدل نصوص الدستور فيما يتعلق بتكوين السلطة التشريعية أو اختصاصاتها

(١) أنظر المواد من ١٢٤ - ١٣١ من الدستور .

فيفصح عن تبنيه لنظام الازدواج فى تكوين المجلس النيابى ويقر لكل مجلس من مجلسى البرلمان بسلطة إقرار التشريع بحيث لا يصدر أى قانون إلا إذا وافق عليه كلا المجلسين .

أما وأن الدستور الحالى مازال على وفائه للمادة ٨٦ والتى تنص على أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، فلا نجد مناصا من القول بأن مجلس الشورى لايعد مجلسا نيابيا يدخل فى تكوين السلطة التشريعية على غرار مجلس الشيوخ السابق بل هو لا يعدو فى حقيقته أن يكون سوى مجلسا لإبداء الرأى ودراسة واقتراح ما يحال إليه من أمور وفقا لنصوص المادتين ١٩٤ و ١٩٥ من الدستور . (١)

الفرع الثانى
النظام الانتخابى لمجلس الشعب
وفقا للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢

انتهينا فيما سبق إلى أن مجلس الشعب هو المجلس النيابى الذى يملك سلطة التشريع وفقا للمادة ٨٦ من الدستور ، وقد ضمن المشرع القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب الأحكام الضابطة لكيفية انتخاب أعضائه .

---

(١) ونحن من جانبنا ندعو المشرع الدستورى أن يعيد النظر فى وجود هذا المجلس حتى لا يكون ازاء ازدواج فى جهات الاختصاص والرأى . ويكفى فى هذا الخصوص وجود الهيئات والمجالس القومية المتخصصة الملحقة برئاسة الجمهورية لتزويد الحكومة بالرأى فيما تحيله إليها من مسائل وموضوعات .

ويبدو أن فكرة الغاء ازدواج جهات الاستشارة قد جالت بخاطر المشرع فى الأونة الأخيرة ، فالغى هيئة المستشارين التى كانت قد أنشئت من قبل وحسنا فعل المشرع فى هذا الشأن .

الانتخاب الفردى القائم على تمثيل العمال والفلاحين :

نصت المادة ٨٧ من الدستور على أن " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على أن لا يقل عن ثلاثمائة وخمسير عضوا ، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام ويبين القانون تعريف العامل والفلاح ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عددا من الأعضاء لايزيد على عشرة " .

وقد حدد قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، والصادر فى سبتمبر ١٩٧٢، عدد أعضاء مجلس الشعب وعدد الدوائر الانتخابية . فنص فى المادة الأولى منه على أن " يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة وخمسين عضوا ، يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين . ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عددا من الأعضاء لايزيد على عشرة "،كما نص فى المادة الثالثة منه على أن " تقسم جمهورية مصر إلى مائة وخمسة وسبعين دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب يكون أحدهماعلى الأقل من العمال والفلاحين ..

والذى يتضح من النصين السابقين أن المشرع فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قد اعتمد ذات النظام الإنتخابى السابق وفقا للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، وهو قيام ناخبو كل دائرة انتخابية

بإنتخـاب عضويـن اثنيـن يكـون أحـدهما على الأقـل من العمـال والفلاحيـن (١) .

فكأن الدستـور قد اعتمد مبدأ الثنائيـة فـى تشكيـل مجلس الشعب . وقد تم انتخاب مجلس الشعب على هذا النحو أربع مرات كان آخرها الإنتخاب الذى أجرى فـى ١٠ ابريل عام ١٩٧٩ (٢) .

تخصيـص مقاعد للنسـاء فـى مجلس الشعب وزياده عدد اعضائه عام ١٩٧٩ :

على أنه بمناسبـة اجراء انتخاب مجلس الشعب الخامس بتاريـخ ٧ يونيـو عام ١٩٧٩ ، اصدر رئيس الجمهورية قرارا بالقانـون رقـم ٢١ لسنـة ١٩٧٩ (٣) بتعديـل بعض أحكام قانون مجلس الشعب وقانـون

---

(١) وقد عرض قانون مجلس الشعب لتعريف العامل والفـلاح فـى مادتـه الثانيـة بعد تعديلها بالقانـون رقم ١٠٩ لسنـة ١٩٧٦ فقـرر بأنـه فـى تطبيـق أحكام هذا القانون يقصد بالفـلاح من تكون الزراعه عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيـس ، ويكون مقيما فـى الريف وبشرط الا يحوز هو وزوجتـه وأولاده القصـر ملكا أو ايجارا أكثر من عشرة أفدنـة .
ويعتبـر عاملا من يعمل عملا يدويا أو ذهنيا فـى الزراعة أو الصناعـة أو الخدمات ويعتمد بصفـه رئيسيـة على دخله الناتـج من هذا العمل ولا يكـون منضما لنقابـة مهنية أو مقيد فـى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليـا ، ويستثنـى من ذلك أعضاء النقابـات المهنيـة من غير المؤهلات العاليـة وكذلك من بدأ حياتـه عاملا وحصل على مؤهل عال ،وفـى الحاليـن يجبلاعتبـار الشخص عاملا أن يبقـى مقيدا فـى نقابتـه العماليـة .
ولا يعتـد بتغييـر الصفـة من فئات إلى عمال وفلاحيـن إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ .
ويعتـد فـى تحديد صفة المرشح من العمال والفلاحيـن بالصفـة التـى ثبتـت لـه فـى ١٥ مايو ١٩٧١ أو بصفتـه التـى رشح على أساسها لعضويـة مجلس الشعب .
(٢) وقد اجرى أول انتخاب لمجلس الشعب بتاريـخ ١١ نوفمبـر سنة ١٩٧١ ثـم أجرى الانتخابه الثانـى بتاريـخ ١٦ اكتوبـر ١٩٧٦ واجرى الانتخاب الثالـث فـى ١١ نوفمبـر ١٩٧٦ والرابـع فـى ١٠ ابريل عام ١٩٧٩ .
(٣) الجريدة الرسميـة ، السنـة الثانيـة والعشرون - العدد ١٧ تابـع ٢٦ ابريل ١٩٧٩ .

تحديد الدوائر الإنتخابيــة لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب ونص فيه على أن " يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة واثنين وثمانين عضوا يختارون بطريق الإنتخاب المباشر السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " .

كما نص على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى مائة وست وسبعين دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب ، يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين وذلك بإستثناء ثلاثين دائرة تبين بجدول يلحق بقانون تحديد الدوائر الإنتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب وينتخب عن كل منها ، مع مراعاة القيد الوارد فى الفقرة الأولى من المادة الأولى ، ثلاثة أعضاء يكون أحدهم على الأقل من النساء " (١) .

والذى يستفاد من التعديل السابق لقانون مجلس الشعب أن المشرع قد زاد عدد أعضاء المجلس المنتخبين فاصبح عددهم ٣٨٢ عضوا بدلا من ٣٥٠ عضوا ، وانه زاد الدوائر الإنتخابية فاصبح عددها ١٧٦ دائرة بدلا من ١٥٠ دائرة . هذا فضلا عن استحداثه قاعدة انتخابية جديدة ، تقرر لأول مرة فى نظمنا الإنتخابية ، وهى ضرورة تمثيل النساء بالمجلس . فاحتجز المشرع ثلاثين مقعدا من مقاعد المجلس للنساء وفقا للتحديد الذى ابان عنه فى الجدول الملحق بقانون الدوائر الإنتخابية .

وقد ترتب على هذا التعديل الأخير ، المتعلق بتمثيل النساء بالمجلس ، ان ناخبى بعض الدوائر يقومون بإنتخاب عضوين فقط عن هذه الدوائر ، يكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، بينما

(١) وراجع أيضا القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ الجريدة الرسمية ، السنة الثانية والعشرون ، العدد ١٧ (مكرر) - ٣٠ ابريل ١٩٧٩ .

يقوم الناخبون فى البعض الآخر من الدوائر - والتى بينها الجدول الملحق بقانون تحديد الدوائر - بإنتخاب ثلاثة أعضاء أحدهم من النساء ، وعضوين آخرين يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

وفى اعتقادنا أن تطلب انتخاب النساء فى هذه الدوائر يتعارض مع مبدأ المساواة الواجب تطبيقه بين المرشحين . إذ القاعدة انه ينبغى أن يفوز فى الإنتخابات من يحصل على الأغلبية المقررة لأصوات الناخبين . فاشتراط المشرع أن يكون أحد المرشحين من النساء يتضمن مساسا بحق المرشح الذى كان يمكن أن يفوز لولا تطلب هذا الشرط . كما يترتب على هذا الشرط تقييد ارادة الناخبين ، وهو أمر يتعارض مع حرية التصويت . وكان من الواجب أن يترك الحرية لهم فى اختيار من يشاءون دون تقييدهم بأن يجرى الإنتخاب لصالح النساء أو لصالح الرجال . لذلك نرى أن النص فى القانون على ضرورة تمثيل النساء بالمجالس النيابية أمر يتعارض مع أحكام الدستور التى تقرر المساواة بين المواطنين دون تميز بينهم بسبب الجنس (١) .

كما أن النص على وجوب انتخاب النساء فى ثلاثين دائرة أمر يترتب عليه تقييد ارادة الناخبين الأمر الذى يتعارض مع أحكام الدستور التى تجعل السيادة للشعب وحده بإعتباره مصدر السلطات ويمارسها على النحو المبين بالدستور (٢) .

(١) المادة ٤٠ حيث تنص على أن " المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين".

(٢) نصت المادة الثالثة على أن السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين بالدستور .

ولما كانت سيادة الشعب لا يقيدها سوى القيود الوارده فى الدستور ، وحقه فى اختيار نوابه لا يقيده سوى القيود الواردة فى الدستور ، والدستور لم يضع فى هذا المجال إلا قيدا واحدا أوردته المادة ٨٧ بجعل نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين ، فإن النص من جانب المشرع على تقييد سياده الشعب بإختيار عده معين من النساء يكون مخالفا للدستور (١) .

وقد رأى البعض من الفقه الدستورى فى الوضع السابق (ضرورة تمثيل المرأة فى المجالس النيابية) أمرا بالغ الشذوذ ، فذهب قائلا " لقد أريد للمرأة فى مصر منذ عام ١٩٧٩ أن تكون فى وضع أقوى من الرجل . أن تتقدم على الرجل وان تسبق الرجل ، فيكون لها من الحقوق أكثر منه ويكون عليها من الواجبات أقل منه ، ورأينا لذلك وضعا شاذا مغرقا فى الشذوذ - لا نقابل مثله على الإطلاق فى أى بلد من بلاد الكرة الأرضية ، فى الديمقراطية الغربية والماركسية على السواء،فجميع بلاد العالم - وهى تعترف للمرأة بالحقوق السياسية - ترد الأمر فى النهاية إلى الشعب ، دون اكراه له ، ودون وصاية عليه فيبعث إلى المجالس النيابية بمن يشاء رجلا كان أو امرأة .... " .
ويستطرد قائلا :

" هكذا فإن المشرع يقرر عجز الرجال وقوة النساء . ومن هنا فإنه لم يكتف بما يبعث به الشعب من العضوات ، فتطلب بالإضافة إلى هؤلاء أن يكون فى المجلس ٣٠ امرأة !! وهو أمر لا نقابل مثله على الإطلاق فى أى بلد من بلاد العالم المتحضر أو غير المتحضر" (٢)

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣١٢ .
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٠٨ ، وما بعدها

الإنتخاب بالأغلبيــة

لم يشأ المشرع فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب أن يحدث تغييرا أو تعديلا فى القواعد الضابطة لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب ، بل اعتمد ذات القواعد التى تبناها من قبل قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، وهى وجوب حصول المرشح على الأغلبيـة المطلقة للأصوات فى الدور الأول . هكذا جرى نص المادة ١٥ من قانون مجلس الشعب بأن " ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبيـة المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الإنتخاب " هذه القاعدة تسرى بالنسبـة لجميع الدوائر ، فى الدوائر التى ينتخب فيها عضوان ، وفى الدوائر التى ينتخب فيها ثلاثة لضرورة تمثيل النساء بها .

ولكن كيف تتم انتخابات الإعادة فى حالة عدم حصول مرشحين ويكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحين) على نسبة الأغلبيـة المطلقه فى الدور الأول ؟ لقد نظم المشرع انتخابات الإعادة (أى الدور الثانى) على نحو يضمن بمقتضاه ضرورة تمثيل العمال والفلاحين عن كل دائرة . وان كان هذا الاعتبار جعل القواعد المنظمة للإنتخاب والتى ضمنها المشرع المادتين ١٦ ، ١٧ من قانون المجلس ، صعبة التطبيق شأنها فى ذلك شأن القواعد التى تضمنها القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة .

فنصت المادة ١٦ من هذا القانون على أنه " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبيـة المطلقة من غير العمال والفلاحين اعلن انتخاب الحاصل منهماعلى أكبر عدد من الأصوات واعيد الإنتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين الحاصلين على الأغلبيـة النسبيـة من الأصوات .

وإذا لم تتوفر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين في الدائرة اعيد الانتخاب بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية بحيث يكون اثنان منهم على الأقل من العمال والفلاحين .

فإذا لم يحصل أحد من المرشحين في الاعادة على الأغلبية المطلقة طبق في شأن الاثنين الحاصلين على الأغلبية النسبية - بشرط أن يكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

ونصت المادة ١٧ على انه " إذا تساوى في الحصول على أكبر عدد من الأصوات أكثر من مرشحين أحدهم من العمال أو الفلاحين ، انتخب العامل أو الفلاح واعيد الإنتخاب من بين الآخرين .

وإذا تساوى في الحصول على أكبر عدد من الأصوات العمال أو الفلاحون اعيد الإنتخاب بينهم وحدهم .

وإذا كان العضو الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين العمال أو الفلاحين وتساوى في العدد التالي من الأصوات أكثر من واحد اعيد الإنتخاب لاختيار العضو الثاني من بين جميع المرشحين المتساوين في الترتيب التالي لعدد الأصوات .

وإذا كان العضو الأول من غير العمال أو الفلاحين استبعد من باقي المرشحين من ليس عاملا أو فلاحا ويتم اختيار العضو الثاني حسب ترتيب الأصوات " .

اصرار المشرع على عدم اعتماد قاعدة الفوز بالتزكيه :

رأينا أن المشرع في قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ لم يشأ أن يعمل قاعدة الفوز بالتزكيه في الحالة التي لم يتقدم فيها للترشيح في الدائرة سوى مرشحان وكان أحدهما على الأقل من

العمال والفلاحين وإنما أصر على وجوب اجراء الإنتخابات . فإذا لم يحصل هذان المرشحان على نسبة الأغلبية المطلقة اكتفى المشرع بحصولهما على نسبة الأغلبية النسبية بشرط أن لا يقل عدد الأصوات التى نالها كل منهما على ٢٠٪ من أصوات مجموع الناخبين .
وقدر ردد المشرع فى قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الحكم السابق فى الحالة التى لم يتقدم فيها سوى مرشحان عن الدائرة أحدهما على الأقل عاملا أو فلاحا . فنص فى المادة ١٨ من هذا القانون على أن " إذا لم يرشح فى الدائرة الانتخابية أكثر من شخصين أحدهما على الأقل عامل أو فلاح أجرى الانتخاب فى ميعاده ويعلن انتخاب المرشح إذا حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب بشرط أن ألا يقل عدد هذه الأصوات عن ٢٠٪ من مجموع الناخبين " .

الغاء سلطة رئيس الجمهورية بإعلان فوز المرشحين الوحيدين بالتزكيه بدون انتخاب :

رأينا من قبل أن القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٨ قد قام بتعديل المادة ١٦ من قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، التى عالجت حالة تقدم مرشحين فقط فى الدائرة موجبة اجراء الانتخاب فى ميعاده " ، فاضاف فقرة جديدة للمادة المذكورة خول بمقتضاها لرئيس الجمهورية فى حالة الضرورة القصوى أن يعلن بقرار منه فوز المرشحين الوحيدين بالتزكيه بغير حاجة لاجراء انتخاب " ويجوز فى حالة الضرورة القصوى بقرار من رئيس الجمهورية أعلان فوزهما بالتزكيه بغير اجراء انتخاب " (١) .

وقد قام المشرع فى قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بالغاء هذه الفقرة ، وبالتالى الغاء السلطة المقررة لرئيس الجمهورية

(١) المنشور بالجريدة الرسمية فى ٢٦ ديسمبر ١٩٦٨ العدد ، ٥٢ - النشرة التشريعية - العدد الثانى عشر ، ديسمبر ١٩٦٨ ، ص ٣٤٩٥ .

بإستثناء بعض الحالات الفردية بإعلان فوز المرشحين بالتزكيه ، وأصر على تطبيق القاعدة العامة وهى رفضه لإعمال قاعدة التزكيه وضرورة اجراء الانتخاب .

اجراء الانتخابات التكميلية بالنسبة للأعضاء المنتخبين بمجلس الشعب :

أخذ دستور ١٩٧١ ، شأنه فى ذلك شأن الدساتير السابقة عليه - الملكية والجمهورية ، بمبدأ اجراء الانتخابات التكميلية فنص فى المادة ٩٤ منه على أنه " إذا خلا مكان أحد الاعضاء قبل انتهاء مدته انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوما من تاريخ ابلاغ المجلس بخلو المكان ويكون مدة العضو الجديد هى المدة المكملة لمدة عضوية سلفة " .

ويدهى أن يلاحظ أيضا صفة العضو الذى خلا مكانه ، فإذا كان له صفة العامل أو الفلاح وجب انتخاب شخص تتوفر له هذه الصفة في الانتخاب التكميلى ، وبالتالى يستبعد من الترشيح لشغل هذا المقعد من لا يتوفر له هذه الصفة فى الدائرة التى يجرى فيها الانتخاب التكميلى (١) .

وقد ظلت قاعدة الانتخابات التكميلية سارية إلى أن تم العدول عن نظام الانتخاب الفردى واعتماد نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة على ما سنرى فيما بعد .

---

(١) أما إذا خلا مكان أحد الاعضاء المعينين من جانب رئيس الجمهورية - عشرة أعضاء على الأكثر - فإن تعيين الخلف يكون أيضا من قبل رئيس الجمهورية وهو أمر جوازى بالنسبة له ان شاء عين خلفا للعضو الذى خلا مكانه وأن شاء ترك مكانه شاغرا ، وذلك على عكس الحال بالنسبة لخلو مكان العضو المنتخب حيث يكون اجراء الانتخابات التكميلية أمرا واجبا .

الغاء شرط العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى العربى للترشيح لعضوية مجلس الشعب :

على أن نظام الانتخاب الذى تضمنه دستور ١٩٧١ قد تدارك ما وجه من نقد للنظامين السابقين عليه ، فلم يتطلب اشتراط العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى العربى فى الترشيح لعضوية التنظيمات الشعبية والجماهيرية . وذلك بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ (١) . وحسنا فعل المشرع فى هذا الخصوص ، حيث أدى هذا الشرط - كما رأينا - إلى تشويه ومسخ نظام الانتخاب السابق ، وتم استخدامه من جانب مراكز القوى بإعتباره وسيلة فعالة لمحاربة من لا تريد ترشيحه للمجلس النيابى . (٢)

---

(١) وكان القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب قد تطلب هذا الشرط ، حيث نص فى مادته الخامسة على " أنه مع عدم الاخلال بالأحكام المقررة فى قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب ....

(ب) أن يكون عند صدور قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى العربى ومضت على عضويته العاملة مدة سنة على الأقل " .

(٢) وقد صدر هذا القانون نتيجة حركات التصحيح التى تبدت أول ما تبدت فى ورقة أكتوبر التى قدمها الرئيس الراحل محمد أنور السادات فى أبريل ١٩٧٤ وكذلك فى ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكى العربى التى قدمها الرئيس الراحل فى نفس العام ثم تبدت فى النهاية محاولات التصحيح فى لجنة مستقبل العمل السياسى فى مارس ١٩٧٦ حيث اتجهت النية إلى تكوين منابر داخل الاتحاد الاشتراكى وانتهى الأمر بصيرورة هذه المنابر تنظيمات سياسية ، ثم أحزاب مستقلة فى نوفمبر ١٩٧٦ وصدر تبعا لذلك قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ .

الدكتور سعد عصفور النظام الدستورى المصرى ١٩٨٠ سنة ١٩٧١ .

الدكتور ابراهيم شيحا ، القانون الدستورى ١٩٨٣ ، ص ٥٩١ .

الفصل الثانى
نظام الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى

بعد نشأة الأحزاب السياسية والاقرار لها بالحق فى الحياة دستوريا وتشريعيا ، أراد المشرع المصرى أن يهجر نظام الانتخاب الفردى وأن يأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة .

وكانت الخطوة الأولى للمشرع فى اعتناق نظام الانتخاب بالقائمة عام ١٩٨٠ حينما أصدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء مجلس الشورى (١) الذى استحدثه المشرع الدستورى بمقتضى التعديل الذى أجرى فى يونيو عام ١٩٨٠ (٢) .

وكانت الخطوة الثانية له عندما سن القانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ (٣) المعدل لقانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن انتخاب المجالس الشعبية المحلية .

وكانت الخطوة الأخيرة ، التى عقد فيها المشرع العزم على أنهاء العمل بنظام الانتخاب الفردى واعتناق نظام الانتخاب بالقائمة ، بإصداره القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٤) بتعديل أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب . إذ رأى المشرع - إكمالا لمسيرته فى الأخذ بنظام القائمة - أن يتم اختيار إعضاء مجلس الشعب - وقد أخذت الدولة تتهيأ لانتخاب المجلس الجديد - على أساس الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى .

(١) الجريدة الرسمية فى ٣ يوليو ١٩٨٠ ، العدد ٢٧ .
(٢) الجريدة الرسمية فى ٢٦ يونيو ١٩٨٠ ، العدد ٢٦ .
(٣) الجريدة الرسمية فى ٢٥ يونيو ١٩٨١ ، العدد ٢٥ .
(٤) الجريدة الرسمية فى ١١ أغسطس ١٩٨٣ ، العدد ٣٢ .

والدراسة الشاملة لنظام الانتخاب بالقائمة الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ تقتضى التعرض لمبررات اعتناقه من جانب المشرع ، ولطبيعته ، ثم لتقديره . وتفصيلا لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : فى مبررات الأخذ بنظام الانتخابات بالقائمة فى ظل القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المبحث الثانى : فى السمات العامة لنظام الانتخاب بالقائمة طبقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المبحث الثالث : فى تقدير نظام الانتخاب بالقائمة وفقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المبحث الأول
مبررات اعتناق المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة

ان هذا المبررات قد أبان عنها تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عندما أحيل إليها الاقتراح بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ سنة ١٩٧٢ لابداء الرأى فيما تضمنه من احلال نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية محل نظام الانتخاب الفردى .

وأشارت اللجنة - بعد أن تدارست المشروع وأنتهت إلى قبوله - إلى أن أولى سمات هذا الاقتراح أنه " لايتواءم مع أحكام الدستور فحسب ، بل يلبى رغبة دستورية تفصح عنها نصوص الدستور " .

(أ) وكون الاقتراح لايتوقف عند المواءمة مع أحكام الدستور فهو أمر واضح مما جرى به عجز المادة ٨٧ من الدستور والذى يوجب أن

يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام .

ومن الجلي أن هذا النص الدستوري قد استلزم صفات ثلاث يجب توافرها فى كل انتخاب لأعضاء مجلس الشعب ، وهى أن يكون هذا الانتخاب مباشرا ، وسريا ، وعاما ، دون أن يستلزم طريقة معينة أو قالبا معينا لنظام الانتخاب . وبناء على ذلك إذ أتى الاقتراح المعروض ليستبدل بنظام الانتخاب الفردى نظام الانتخاب بالقائمة ، فإن هذا التجديد يكون متفقا تمام الاتفاق مع ما جرى به نص المادة ٨٧ من الدستور مادام أن النظام الجديد يستجمع الصفات الثلاث التى حتمها الدستور وهي أن يكون نظام الانتخاب مباشرا وسريا وعاما .

(ب) وأما ان الاقتراح المعروض يلبى رغبة دستورية ، فواضح مما جرى به نص المادة الخامسة من الدستور التى تقرر " أن النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية يقوم على أساس تعدد الأحزاب" ولما كان من المتفق عليه أن نظام الانتخاب بالقائمة يقوى الانتماء الحزبى ، والتبعية لقوى الأحزاب الأخرى بإعتبارها ركيزة النظام السياسى فى مصر ، وتتأتى هذه التقوية عن طريق جريان الانتخاب على أساس البرامج الحزبية ، وعن طريق تمكين الأحزاب ذات الأقلية التى يعتد بها من أن تجد لها تمثيلا فى مجلس الشعب يتناسب مع وزنها بين الجماهير ، لا تمثيلا متروكا للمصادفة كما هو الحال فى طريقة الانتخاب الفردى . ولاشك أن كل ذلك يحقق الرغبة الدستورية المشار إليها . وثانى السمات التى تتوافر فى الاقتراح المعروض أنه يخلص المجتمع المصرى من مساوئ عديدة لنظام الانتخاب الفردى ، ذلك النظام الذى ران على المجتمع المصرى ردحا طويلا ، وأدى إلى أن جذور هذه المساوئ تكاد أن تستقر ، وهو الأمر الذى يدعو كل مصلح إلى محاولة تخفيفها بل واجتثاثها .

وقد أبانت اللجنة عن مبررات العدول عن نظام الانتخاب الفردى بقولها " ومن الحقائق الدستورية المسلم بها أن أهم مساوئ نظام الانتخاب الفردى تتمثل فيما يلى :

١ - أنه يجعل النائب أسير دائرته نظرا لصغر حجمها ، ومن ثم ينصب اهتمامه على الشئون المحلية البحتة . كما وأن هذا النظام يقيم مفاضلة الناخبين بين المرشحين على أساس شخصى وليس على أساس المبادئ والأفكار ، ويمهد الفوز لمن يؤدى خدمات شخصية وليس لمن يؤدى خدمات على المستوى القومى أو لما له من اتجاهات ومبادئ قومية .

٢ - أنه يفتح الباب أمام الانفاق ، والعصبيات ، ومن ثم يغلق المجال أمام العناصر غير القادرة ماليا ، أو تلك التى لا تستند على عصبيات من أن تجد طريقها لعضوية مجلس الشعب .

٣ - أنه يهدر بغير مبرر حجما كبيرا من أصوات الناخبين ، إذ يتم الفوز لمن يحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين ، أما الأصوات الأقلية مهما علت فإنها لا تجد من يمثلها " .

وبعد أن أنتهت اللجنة من تبيان المثالب التى تشوب النظام الفردى ، أشارت إلى مبررات الأخذ بالنظام المقترح ، وهو نظام الانتخاب بالقائمة ، بقولها " فى ذات الوقت الذى يهدف فيه إلى تحاشى مساوئ نظام الانتخاب الفردى ، فإنه يحقق مزايا نظام الانتخاب بالقائمة وأهمها أنه يجعل اهتمام النائب منصبا على المسائل العامة لا على الأمور المحلية الخاصة بدائرته ومن ثم فهو يتلاءم أكثر مع فكرة أن النائب يمثل الأمة كلها إلا فئة معينة من الناخبين ويحقق للنواب الحرية والاستقلال فى ممارسة مسئولياتهم

ويخلصهم من الوصاية التى يفرضها الناخبون عليهم فى نظام الانتخاب الفردى .

أضف إلى ذلك - وهذه مسألة هامة - فإن نظام الانتخاب بالقائمة يضاعف حقوق الناخب بالسماح له فى الاشتراك فى انتخاب عدة نواب بدلا من نائب واحد ، وبالتالى يشعر الفرد بمدى أهميه فى الجماعة فيتضاعف اهتمامه بالشئون العامة ، ويتزايد اهتمامه بالانتخاب .

وثالث السمات : التى تبرز فى الاقتراح المعروض أنه يقلل من النزعة الفردية المسرفة ، ويستبدل بها روح الفريق والعمل الجماعى ، ويقوى الانتماء إلى الأحزاب ومن ثم يقوى الانتماء إلى الوطن وهذه غاية ينبغى اتخاذ جميع الوسائل لادراكها .

ولكل ما تقدم ، ولغيره مما يضيق المجال عن التعرض له وتدعو إلى الموافقة عليه ، فإن اللجنة ترحب بالاقتراح المعروض من حيث مبدئه " . (١)

كما ذهبت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتبيانها مبررات العدول عن نظام الانتخاب الفردى واعتماد نظام الانتخاب بالقائمة إلى القول " ونظرا لما اثبته التطبيق العملى فى مصر لنظام الانتخاب الفردى من سلبيات كثيرة نذكر منها على سبيل المثال ما يأتى :

أولا : تحكم العصبيات فى الانتخابات مما لا يفسح المجال أمام أصلح العناصر من المرشحين .

---

(١) راجع تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لمجلس الشورى عن الاقتراح بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب (القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣) النشرة التشريعية العدد الثامن أغسطس ١٩٨٣ ص ٢٠٩٢ وما بعدها .

ثانيا : فتح أبواب الانفاق على المعارك الانتخابية على مصارعها مما يجعل الفرصة لغير القادرين من المرشحين على هذا الانفاق وغيرهم غير متكافئة ، بل ربما يفتح المجال أمام بعض القوى الخارجية للتدخل فى المعركة الانتخابية بتولى الانفاق عليها فى بعض الدوائر .

ثالثا : ان الانتخاب الفردى يقوض الشعور بالانتماء الحزبى ويجعل المرشح يدين بالولاء للناخب وحدة مما يضطره بعد فوزه فى كثير من الأحيان أن يغلب مصلحة الشعب الفردية على المصلحة العامة .

رابعا : أن هذا النظام يؤدى إلى اهدارما يقرب فى بعض الأحيان من ٤٩٪ من أصوات الناخبين ، فلا يقام لها وزن ، إذ يفوز من يحصل على ٥٠٪ زائد صوت من عدد أصوات الناخبين ومن يحصل على ما دون ذلك لا يفوز .

لذلك فضل الاقتراح بمشروع قانون المرافق نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية وهو النظام الذى فضلته جميع الأحزاب فى مصر سواء حزب الأغلبية أو أحزاب المعارضة فيما قدموه من مذكرات وما نشروه بصحفهم على ألسنة كتابهم ومفكريهم " (١) .

(١) النشرة التشريعية العدد الثامن أغسطس ١٩٨٣ ص٢٠٩٨ .

المبحث الثانـى
السمات العامة لنظـام الانتخاب بالقائمـة
تبعـا للقانـون رقم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣

لقد كان من الطبيعـى ، إزاء تبنـى نظام الانتخـب بالقائمـة لأول مرة عندنـا ، أن يقوم المشرع بعمل تقسيـم جديد للدوائـر الانتخابيـة على نحو تكون معه أكثـر اتساعـا عن ذى قبـل ، وأن يجعل كل دائـرة ممثلـة بعـدد معين من الأعضـاء في المجلس .

هكذا فعل المشرع بمقتضـى القانون رقم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ (١) ، فجعل عدد الدوائـر الانتخابيـة ثمان وأربعيـن دائـرة ، وجعل عدد أعضاء المجلس المنتخبيـن أربعمائـة وثمانيـة وأربعين نائبـا يتم توزيعهم على الدوائـر المختلفـة . ففـى شأن اعادة توزيـع الدوائر الانتخابيـة نصت المـادة الثالثـة فقـرة أ من هذا القانـون على أن " تقسـم جمهورية مصر العربيـة إلى ثمان وأربعيـن دائـرة انتخابيـة ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتهـا وكذلك عدد الاعضـاء المكونيـن لها وفقـا للجدول المرافق لهذا القانـون ...".

وفـى شأن تحديد عدد أعضاء المجلس نصت المـادة الأولـى فيـه على أن " يتألـف مجلس الشعب من أربعمائـة وثمانيـة وأربعيـن عضوا يختـارون بطريـق الانتخـاب المباشـر السرى العـام .. " .

وإذا أردنـا أن نبيـن السمات العامـة لنظـام الانتخـاب فـى ظل القانـون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ قلنـا أنه نظـام انتخابـى بالقائمـة مقترن بالتمثيـل النسبـى .ولأيضـاح هاتين السمتيـن ينبغـى أن نعرض

---

(١) راجع الجدول المرافـق للقانـون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ . النشـرة التشريعيـة ، العـدد الثامـن ، أغسطس ١٩٨٣ ، ص ٢٠٧٨

لكيفيـة تنظيـم المشرع لنظـام الأنتخـاب بالقائمـة ولنظـام التمثيـل النسبـى .

لذلك سوف نقسم هذا البحث إلى المطلبيـن التاليـن :

المطلـب الأول : فـى الانتخاب بالقائمـة .
المطلب الثانـى : فـى التمثيـل النسبـى .

المطلب الأول
الانتخاب بالقائمـة

أوضحت المادة الخامسـة مكرر من القانـون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ كيفيـة تنظيـم المشرع لنظـام الانتخاب بالقائمـة الذى تم الأخـذ بـه بشـأن انتخاب أعضـاء مجلس الشعب ، فنصـت علـى أن " يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائـم الحزبيـة ويكون لكل حزب قائمة خاصة بـه ، ولا يجوز أن تتضمـن القائمـة الواحدة أكثـر من مرشحى حزب واحد ، ويحدد لكل قائمـة رمز يصدر بـه قرار من وزير الداخلية ، ويجب أن تتضمـن كل قائمـة عددا من المرشحين مساويـا للعـدد المطلوب انتخابـه فـى الدائرة وعددا من الاحتياطييـن مساويـا لـه طبقـا للجدول المرفق على أن يكون نصف المرشحين أصليـا واحتياطيـا على الأقـل من العمال والفلاحيـن بحيث يراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائـم المقدمة من الأحزاب بحيث تبـدأ بمرشـح من الفئـات ثـم مرشح من العمال أو الفلاحيـن أو العكـس وهكذا بذات الترتيـب .

وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيـار احدى القوائم بإكملهـا دون اجراء أى تعديل فيهـا .

وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية اشارة أو علامة أخرى تدل عليه ، كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد فى غير الحالات المنصوص عليها فى المادة السادسة عشر من هذا القانون " .

والذى يتضح من المادة السابقة أن المشرع قد راعى بعض الضوابط فى معالجته لنظام الانتخاب بالقائمة الوارد فى القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

اشتراط الصفة الحزبية للقوائم :

ونعنى بالقوائم الحزبية تلك القوائم التى تصدر عن الأحزاب السياسية الرسمية والتى يتم اعدادها عن طريق قادة الأحزاب أو لجانها العليا .

ويترتب على تطلب الصفة الحزبية للقائمة استبعاد القوائم غير الحزبية . ومن ثم فلا يستطيع المرشحون اعداد قوائم من طرفهم تضم تكتلات شخصية يخوضون بمقتضاها المعركة الانتخابية على النحو السائد فى لبنان ، كما لا يجوز أيضا أن تتضمن القائمة الصادرة عن الحزب أسماء لمرشحين لا ينتمون لذات الحزب صاحب القائمة وإلا فقدت صفتها الحزبية (١) .

وقد استتبع تطلب الصفة الحزبية للقائمة النص من جانب المشرع ، فى المادة السادسة فقرة أولى من القانون المشار إليه ،

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف المرجع السابق ، ص ٣١٨ ، ٣١٩ .

على اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح والوارد اسمه بها شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه .

حظر قيام التحالف بين الأحزاب واعداد قوائم مشتركة :

ويترتب على تطلب الصفة الحزبية للقوائم أنه لا يجوز لحزبين أو أكثر التحالف فيما بينها واعداد قائمة مشتركة يخوضون على أساسها المعركة الانتخابية (١) ، وذلك على النحو الذى كان سائدا فى فرنسا فى الفترة ما بين عام ١٩٥١ وعام ١٩٥٦ . إذ يجب أن " يكون لكل حزب قائمة خاصة به كما " لا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد " .

اعتماد الطابع المغلق للقوائم :

كما أعتمد المشرع نظام القوائم المغلقة لا نظام القوائم مع المزج ، ويكون على الناخب أن يعطى صوته لقائمة واحدة بكل ما فيها من أسماء دون أمكانية التعديل فيها حذفا أو أضافة . فلا تستطيع ، كما هو الحال فى نظام القوائم مع المزج ، التنويع فى اختياره بحيث يختار عضوا من هذه القائمة وآخر من تلك ، فليس له سوى قبول القائمة بأكملها أو رفضها بأكملها .

ويلاحظ ان اعتماد المشرع لنموذج القائمة المغلقة فى انتخاب أعضاء مجلس الشعب يرجع إلى ضرورة احترام نسبة الخمسين فى المائة على الأقل من مقاعد المجلس من العمال والفلاحين ، وهى النسبة التى تطلبتها المادة ٨٧ من الدستور . إذ يؤدى الأخذ بنظام القوائم مع المزج إلى الاخلال بهذه النسبة لما يتمتع به الناخبون من حرية فى تشكيل القوائم . (٢)

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٦٤ . =

وهذا الحكم القانونى قد تضمنته على نحو صريح المادة الخامسة سالفة البيان بقولها " وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل عليها ، وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين لأكثر من قائمة ، كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد " .

لا تصويت بالتفضيل بين مرشحي القوائم :

ثم أن نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة ، الذى تبناه المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، يستبعد نظام التصويت مع التفضيل ، فلا يستطيع الناخب أن يعيد الترتيب الذى أعده قادة الحزب لمرشحيه فى القائمة . (١)

وقد هدف المشرع من حرمان الناخب من حق اعادة الترتيب الوارد بالقوائم تحقيق ذات الهدف من اعتماد نظام القوائم المغلقة ، وهو عدم الاخلال بنسبة العمال والفلاحين داخل مجلس الشعب . ولذلك أوجب المشرع على الأحزاب التزام ترتيب معين فى قيد اسماء المرشحين بالقوائم بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال والفلاحين أو بالعكس .

لا مكان للمستقلين للترشيح لعضوية مجلس الشعب :

ان نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ، بالشكل الذى ابان عنه المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، قد جعل سبيل الافراد

= الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا : الدستور المصرى (دستور ١٩٧١) ١٩٨٧ ص ١١٥ .

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى - والدكتور عبد الله ناصف : المرجع السابق ، ص ٣٢٢ .

للترشيح لعضوية مجلس الشعب مرهونا بوجوب الانتماء إلى حزب سياسى .

وهو ما يستفاد من نص المادة السادسة فقرة أولى والتى تطلبت اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح المثبت بها اسمه شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه . على هذا النحو يكون المشرع قد أغلق باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب أمام كل فرد لا ينتمى لأى حزب سياسى من الأحزاب الرسمية فى الدولة . فإذا ما عن له الترشيح فى يوم ما لعضوية المجلس كان عليه أن ينضم إلى حزب من الأحزاب القائمة . (١)

لا مجال لاجراء انتخابات تكميلية :

لقد شاء المشرع ، فى تنظيمه لهذا النظام الانتخابى ، أن لايترك مجالا لاجراء انتخابات تكميلية . فإذا استقال عضو من اعضاء المجلس أو أسقطت عنه العضوية فلا يتم شغل مكانه بانتخاب جديد ، بل يحل محله أحد الاعضاء الاصليين الذى لم يحل دوره فى العضوية ، أو من الاحتياطين إذا لم يوجد أعضاء أصليون .

وهذا التنظيم الجديد قد ضمنه المشرع المادة الثامنة عشرة من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ التى نصت على أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته حل محله أحد الأعضاء الأصليين الذى لم يحل دوره فى العضوية نتيجة عدد المقاعد التى حصلت عليها قائمته فى الانتخابات ، فإذا لم يوجد أعضاء أصليون حل محل من أنتهت عضويته العضو الاحتياطى وفى

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، جـ ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٥ .
الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٦ .

الحالتيــن يكون حلول العضـو بترتيــب ورود اسمه فـى القائمـة التـى انتخبـت وبذات صفـة سلفـه " .

واعمالا لهذا التنظيـم الجديد أوجب القانون فـى المـادة الخامسة منه " أن تتضمـن كل قائمـة عددا من المرشحين مساويـا للعـدد المطلوب أنتخابـه فـى الدائرة وعدد من الاحتياطييــن مساويـا لـه طبقـا للجدول المرفـق ... " .

الغاء مبدأ الفـوز بالتزكيـــه :

لـم يأخذ المشرع فـى القانـون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ بمبـدأ الفـوز بالتزكيـــه . فـإذا ما وجدت فـى دائـرة معينـة قائمـة لحزب واحد نتيجـة أحجام بقيـة الأحزاب عن التقـدم بقوائمهـا فـى تلك الدائـرة ، أوجب القانـون اجراء الانتخـاب فـى ميعـاده ولا يعلـن فـوز تلك القائمـة إلا إذا حصلت على ٢٠ ٪ من أصوات الناخبيــن بالدائــرة .

وهـذا التنظيـــم الجـديـد ، لحالـة عـدم تقـدم أكثـر من حزب للانتخـاب ، قد نصت عليـه المـادة الخامسـة عشرة من القانـون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ بقولهـا " إذا لـم تقـدم فـى الدائرة الانتخابيــة أكثـر من قائمـة حزبيـة أجرى الانتخـاب فـى ميعـاده ويعلـن انتخـاب المرشحين الـواردة اسماؤهم بالقائمـــة المقدمة مادامت قد حصلت على ٢٠٪ عشرون فـى المائـة من عدد أصوات الناخبيــن المقيديـن بالدائــرة " .

ويلاحـظ أن تطلب حصول القائمـة الوحيدة على ٢٠٪ من أصوات الناخبيــن بالدائــرة كان محلا لنقـد فقهـى ، إذ أن نسبـة العشريـن فـى المائـة المنصوص عليهـا نسبـة عاليـه قد لا تتوافــر فـى بعض الحالات ، بل وفـى أغلبهـا ، بسبـب عزوف أغلبيـة الناخبيــن فـى الدوائـر عن الحضـور إلى صناديـق الاقتــراع (١) .

(١) الدكتـور مصطفـى أبو زيد : الدستـور المصرى ص ٣٤٧ .

ولذلك يرى البعض من الفقه الدستورى أنه كان من الأوفق الأخذ بقاعدة النجاح بالتزكيـــه دون حاجة لاشتراط نسبة قليلة أو كثيرة من أصوات الناخبين على نحو ما يجرى عليه الحال فى كثير من البلاد ، وعلى ما جرى به الحال عندنا فى ظل دستور ١٩٢٣ حيث كان المرشح الوحيد فى الدائرة يعتبر ناجحا بالتزكيـــه بدون حاجة إلى اجراء الانتخابات (١) .

على أى حال فإن رفض المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لمبدأ الفوز بالتزكيـــه واصراره على اجراء الانتخاب فى ميعاده ، فى حالة عدم وجود أكثر من قائمة ، قد مثل اتجاها لديه كان قد إستقر عليه ، إذ سبق أن رأينا رفض المشرع لمبدأ الفوز بالتزكيـــه فى القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ (م١٦) ، وفى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (م١٨) وذلك قبل تعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

تخصيص عدد من المقاعد النيابيـــة للنســـاء فى مجلس الشعب :

لقد أصر المشرع المصرى فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ على أن يحتفظ للمرأة بجزء من مقاعد المجلس كما فعل من قبل بمقتضى القانونين رقم ٢١ ، ٢٢ لسنة ١٩٧٩ المعدلين لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ . ولكنه كان فى هذه المرة أكثر سخاء فاحتجز للمرأة إحدى وثلاثين مقعدا بمجلس الشعب بدلا من ثلاثين مقعدا .

هكذا نصت المادة الثالثة فقرة أ من القانون سالف الذكر بقولها " يتعين أن تتضمن كل قائمة فى الدوائر الأحدى والثلاثين المبينة

= الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق ، ص ٢٢٩ .
(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ٣٤٧ .

بالجدول المذكور عضوا من النساء بالاضافة إلى الاعضاء المقررين لها " .

المطلب الثانى
انتخاب بالتمثيل النسبى

ويبدو أن المشرع ، كما شاء التجديد فى نظام الانتخاب بإعتماده نظام القوائم الحزبية بدلا من نظام الانتخاب الفردى فى شأن تشكيل مجلس الشعب ، شاء أيضا أن يجدد فى القواعد التى تتبع فى شأن توزيع المقاعد النيابية فإعتمد نظام التمثيل النسبى بدلا من نظام الأغلبية .

لقد شاء المشرع ، ولأول مرة فى نظمنا الانتخابية ، أن يحقق العدالة بين القوى والأحزاب السياسية المختلفة ، فجعل توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب وفقا لنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها قائمة كل حزب بالنسبة لمجموع الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها بقية القوائم الحزبية الأخرى . فاعتمد بذلك نظام التمثيل النسبى ورفض تطبيق نظام الأغلبية الذى يؤدى إلى غبن الأقليات السياسية واستئثار القائمة التى تفوز بأكثرية الأصوات بجميع المقاعد النيابية .

وفى هذا الشأن ذهبت المذكرة الايضاحية للقانون ، فى تفضيلها لنظام الانتخاب بالقوائم المقرون بالتمثيل النسبى وتفضيله على نظام الانتخاب الفردى ، إلى " أن هذا النظام ، نظام الانتخاب الفردى ، يؤدى إلى اهدار ما يقرب فى بعض الأحيان من ٤٩٪ من أصوات الناخبين فلا يقام لها وزن إذ يفوز من يحصل على ٥٠٪ زائد صوت من عدد أصوات الناخبين ومن يحصل على ما دون ذلك لايفوز .

لذلك فضل الاقتــراح بمشروع القانون المرافق نظام الانتخاب بالقوائــم الحزبيــة بالأغلبيـــة النسبيــة وهذا النظـام الذى فضلتـــه جميع الأحزاب فـى مصر سواء حزب الأغلبيـــة أو أحزاب المعارضـة فيمـا قدموه من مذكرات وما فـى أجاء صحفهم على السنـة كتابهــم ومفكريهـم " (١) .

وقد تضمنت المـادة السابعـة عشر من القانـون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ الأحكـام الخاصـة بالتمثيــل النسبــى ، فنصـت علـى أن " ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقـا لنظـام القوائم الحزبيـة بحيث يعطى لكل قائمـة عدد من مقاعده الدائرة بنسبـة عدد الأصوات الصحيحة التـى حصلت عليها ، وتعطى المقاعد المتبقيـة بعد ذلك للقائمـة الحائـزة أصلا علـى أكثـر الأصـوات .

وعلى الجهة المختصـة أن تلتـزم فـى اعلان نتيجـة الانتخاب بترتيـب الاسمـاء طبقـا لورودهم بقوائـم الأحزاب مع مراعاة نسبـة الخمسين فـى المائة المقررة للعمـال والفلاحيـن فـى كل دائـرة علـى حده ويلتـزم الحزب صاحب القائمـة الحاصلـة على أقل عدد من الأصـوات والتـى يحق لها أن تمثل بإستكمـــال نسبـة العمال والفلاحيـن طبقـا للترتيـب الـوارد بها وذلك عن كل دائـرة ولا يمثـل بالمجلـس الحزب الذى لا تحصـل قوائمه على ثمانيـة فـى المائـة على الأقـل من مجموع الأصوات الصحيحة التـى أعطيت على مستـوى الجمهورية

وسوف نعرض لمـا تضمنـه النص السابـق من أحكام تتعلـق بمدى تمثيـل الأحزاب السياسيـــة بالمجلـس ، وكيفيـــة توزيـع المقاعد بيـن

(١) راجع المذكرة الايضاحيــة للاقتـراح بمشـروع قانون بتعديـل بعض أحكام القانون رقـم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ فـى شان مجلس الشعب . الجريـدة الرسميـة فـى ١١ أغسطس ١٩٨٢ العدد ٣٢ .

الأحزاب ، وضمان تمثيل العمال والفلاحين نسبة ٥٠٪ من مقاعد المجلس .

اشتراط حصول الحزب السياسي على ٨٪ من أصوات الناخبين على مستوى الجمهورية للتمثيل بمجلس الشعب :

ان الحزب الذى لم تحصل قوائمه على ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية لايمثل بالمجلس ، ولا يخصص له أى مقعد فيه بغض النظر عن نسبة الأصوات التى يكون قد حصل عليها فى بعض الدوائر (١) .

وقد جاء فى المذكرة الايضاحية للاقتراح بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، والتى أعدها مجلس الشورى ، بشأن الحكمة التى من أجلها تطلب (الاقتراح) بلوغ الحزب نسبة معينة على مستوى الجمهورية حتى يتمكن من التمثيل بالمجلس ما يلى : " ويستوجب المنطق السليم الا يمثل فى المجلس النيابى * صاحب الحق فى اعداد القانون والرقابة على السلطة التنفيذية ، ألا الحزب الذى يكون له قاعدة جماهيرية ، أى يكون برنامجه ومبادؤه مقبولة من نسبة معقولة من الجماهير ، ولهذا تشترط الدول التى تأخذ بهذا النظام حصول الحزب على نسبة معينة من عدد الأصوات الصحيحة للناخبين حتى يقبل تمثيله فى المجلس " (٢) .

(١) وكانت النسبة المقترحة فى المشروع والتى يجب أن يحصل عليها أى حزب للتمثيل بمجلس الشعب ١٠٪ من الأصوات الصحيحة على مستوى الجمهورية ولكنها خفضت إلى ٨٪ .

(٢) وقد أشارت المذكرة الايضاحية للقانون إلى بعض الدول التى تتبنى نظام الانتخاب بالأغلبية ويتطلب فيها ضرورة حصول الحزب على نسبة معينة فقالت أن " المانيا وهى تأخذ بنظامى الانتخاب بالقوائم الحزبية بالاغلبية النسبية والفردى فى وقت واحد تشترط أن يحصل الحزب على ٥٪ من عدد أصوات الناخبين ..."

أنظر المذكرة الايضاحية للقانون : النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس سنة ١٩٨٣ ، ص ٢١٠٠ .

ويتـم تحديد الأحزاب التـى لا يكون لها حق التمثيـل بالمجلس عن طريق استخـراج حاصل جمع الأصوات الصحيحة التـى تـم الأدلاء بها على مستـوى الجمهورية ثم قسمة هذا العدد على ٨٪ فيكـون الناتـج ممثلا لعـدد الأصوات التـى يجب أن يحصل عليها أى حزب سياسـى للتمثيـل بالمجلس .

ويتـم تبعـا لذلك استبعـاد الأحزاب التـى لم تحصل على هذا الرقـم ، وهو ما يوازى ٨٪ من عدد الأصوات التـى أعطيت على مستـوى الجمهورية . على أنه يترتـب على استبعـاد هذه الأحزاب أن يؤول ما حصلت عليـه من أصوات إلى الحزب الحاصل على أكبـر عدد من الأصوات التـى أدلى بها فـى الانتخاب .

كيفيـة توزيـع المقاعـد النيابيـة على الأحـزاب المستوفـاة لشـرط الـ ٨٪ :

بعـد استبعـاد الأحزاب السياسيـة التـى لم تحصل قوائمها على ٨٪ من مجموع عدد الأصوات الصحيحة التـى أعطيت على مستـوى الجمهورية ، يتـم توزيـع المقاعد النيابيـة على الأحزاب السياسيـة على أساس التمثيـل النسبـى .

فينـال كل حزب من المقاعد بالمجلس بقـدر ما نالـه من أصوات صحيحة فـى الدائرة . ويتـم ذلك على أساس القاسـم الانتخابـى على النحو الذى سبـق عرضه فـى البـاب الأول . أما بالنسبـة لكيفيـة توزيـع البقايـا من المقاعد ، والتـى لم يتـم شغلها نتيجـة الأصوات غيـر المستعملـة ، فقـد خص بها القانـون الحزب الحاصل على أكبـر عدد من الأصوات حيث قررت المـادة السابعـة عشر بأن " تعطى المقاعد المتبقيـة بعـد ذلك للقائمـة الحائـزة أصلا علـى أكثـر الأصوات " .

وقد بررت المذكرة الايضاحية للقانون رقم : ١ لسنة ٨٣ أعتماد المشرع لهذه القاعدة ، دون القواعد المتعارف عليها فى الأنظمة الانتخابية المختلفة كقاعدة أكبر البواقى أو أكبر المتوسطات ، بقولها " يلاحظ أنه فى نظام الانتخاب بالقوائم الحربيه بالأغلبية النسبية قد تتبقى بعض المقاعد فى بعض الدوائر بعد اعطاء القوائم الحزبية التى تستحق التمثيل بمجلس الشعب المقاعد المناسبة لما حصلت عليه من أصوات الدائرة وقد تعددت أساليب التصرف فى تلك المقاعد المتبقية فاختار الاقتراح بمشروع قانون أيسر تلك الوسائل تنفيذا . وهو اعطاء المقاعد المتبقية المذكورة للقائمة الحاصلة على أكثر عدد من الأصوات وفى هذا اعتداد برأى أكثرية الناخبين الذين أجمعوا على انتخاب تلك القائمة التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات " . (١)

وتبعا للقواعد السابقة والمستخلصة من النص السابق لو أفترضنا أن هناك دائرة خصص لها عشرة مقاعد فى مجلس الشعب ، بها مائة ألف صوت ، وكان هناك خمس قوائم لأحزاب سياسية تتنافس على هذه المقاعد وحصلت قائمة الحزب الأول على ٥٥٠٠٠ صوتا وقائمة الحزب الثانى على ١٦٠٠٠ صوتا ، قائمة الحزب الثالث على ١٤٠٠٠ صوتا ، قائمة الحزب الرابع على ٩٠٠٠ صوتا ، قائمة الحزب الخامس على ٦٠٠٠ صوتا . فإن توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب السياسية يتم بنسبة ما حصلت عليه قائمة كل حزب من عدد الأصوات الصحيحة بالدائرة بشرط أن تكون هذه الأحزاب قد استوفت شرط ٨٪ من أصوات الناخبين على مستوى الجمهورية ثم يتم استخراج القاسم الانتخابى بقسمة عدد الأصوات الصحيحة بالدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها . فيكون القاسم الانتخابى ١٠٠,٠٠٠ ÷ ١٠ = ١٠,٠٠٠

(١) المذكرة الايضاحية للقانون النشرة التشريعيه . العدد الثامن ، أغسطس ١٩٨٣ ، ص ٢١٠١

وهذا القاسم الانتخابي يمثل الحد الأدنى للحصول على مقعد نيابي واحد ، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر ما تكون قد حصلت عليه من أضعاف هذا القاسم . ومن ثم تفوز قائمة الحزب الأول بخمسة مقاعد ويتبقى لها ٥٠٠٠ر٠ صوت غير مستعملة . وتفوز قائمة الحزب الثاني بمقعد واحد ويتبقى لها ٦٠٠٠ صوت غير مستعمل . وتفوز قائمة الحزب الثالث بمقعد واحد ويتبقى لها ٤٠٠٠ صوت غير مستعمل . بينما لا تفوز قائمتا الحزبين الرابع والخامس بأى مقعد لعدم حصول أى منهما على مجموع من الأصوات يعادل القاسم الانتخابي ويتم توزيع هذين المقعدين على الحزب الحاصل على أكبر الأصوات .

شغل المقعد المخصص للنساء من قائمة حزب الأغلبية :

إذا كان المشرع قد أوجب أن تتضمن كل قائمة ، فى الدوائر الاحدى والثلاثين التى ابان عنها الجدول المرافق للقانون ، عضوا من النساء بالإضافة إلى الاعضاء المقررين لها ، فإنه لم يبين كيفية اختيار المرأة فى هذه الدوائر ، وتحديد ترتيبها داخل القوائم الحزبية ، وذلك على خلاف ما أوجبه بشأن هذا الترتيب لكفالة النسبة المحددة لتمثيل العمال والفلاحين .

وتلافيا لهذا القصور التشريعى ، تدخل المشرع فعدل من نص المادة ٣٦ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية فقضى بوجوب شغل المقعد المخصص للنساء فى كل دائرة من الدوائر الاحدى والثلاثين التى أشار إليها الجدول المرافق للقانون من قائمة الحزب الحاصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة . (١)

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى ، والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ .

فإذا فاز ، مثلا ، أكبر الأحزاب فى احدى الدوائر السابقة بخمسة مقاعد وكانت المرشحة عن النساء تأتى فى ترتيب قائمة هذا الحزب برقم ٩ ، فإن الأربعة الأوائل من المرشحين يفوزون بالمقاعد الأربعة ويعطى المقعد الخامس - والذى كان من المفروض ان يفوز به المرشح الخامس فى الترتيب الأصلى - إلى المرأة مباشرة مع أنها قد جاءت فى ترتيب القائمة على نحو متأخر (١) .

تقييد نظام التمثيل النسبى بعدم الاخلال بنسبة تمثيل العمال والفلاحين بالمجلس :

ان اعتماد المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بإعمال قواعد التمثيل النسبى على النحو السالف تبيانه مشروط بعدم الاخلال بقاعدة الخمسين بالمائة التى تطلبها الدستور لتمثيل العمال والفلاحين بمجلس الشعب ، وبالتالى بمراعاة نفس النسبة فى كل دائرة على حدة .

وقد أبان المشرع عن كيفية مراعاة هذه النسبة فى المادة ١٧ فقرة ٣ من القانون سالف الذكر بأن " الزم " الحزب ، صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات والتى يحق لها أن تمثل بإستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها وذلك عن كل دائرة ..." .

وايضاحا لما سبق ، لو تصورنا أن حزبا ما قد فاز بثلاثة مقاعد ، وفاز حزب آخر بمقعد واحد فى الدائرة ، فإذا كان المرشحون الثلاثة الأول فى قائمة الحزب الأول مرتبين على النحو التالى : الأول فئات والثانى عمال والثالث فئات فإن استكمال نسبة الخمسين فى المائة تحتم أن يكون العضو الرابع عاملا أو فلاحا . فإذا تبين أن الحزب الذى فاز بمقعد واحد رتب مرشحيه على نحو يبدأ بمرشح من الفئات

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٨ .

ثم مرشح من العمال أو الفلاحين ، فإن المقعد الذى تفوز به قائمة هذا الحزب يخصص للعامل أو الفلاح ولو أن ترتيبه فى القائمة يحمل رقم ٢ لا رقم واحد ، مراعاة لتحقيق نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين (١) .

وعلى هذا النحو ، فإن قاعدة الالتزام بإعلان فوز مرشحى كل قائمة طبقا لترتيب المرشحين داخل القوائم تكون قد اهدرت بالنسبة لقائمة الحزب الحاصلة على أقل عدد من الأصوات ، حيث سيتم فى المثال السابق اعلان فوز المرشح الثانى فى الترتيب ، لكونه عاملا أو فلاحا ، ويتم حرمان المرشح الأول ترتيبنا فى هذه القائمة لكونه من الفئات ، وذلك مراعاة لاستكمال نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين التى نص عليها الدستور .

المبحث الثالث
تقدير نظام الانتخاب الذى تضمنه
القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

إذا كان يحمد للمشرع اعتناقه ، فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، نظام التمثيل النسبى واستهدافه تحقيق العدالة بين مختلف الاحزاب السياسية ، فيكون لكل منها نصيب فى مقاعد المجلس النيابى بحسب قوتها الانتخابية ،أى بحسب ما نالته من أصوات ، فإن تنظيمه لاحكام هذا القانون قد شابه العديد من العيوب والمثالب ، فجاءت هذه الأحكام مخالفة لنصوص الدستور من ناحية ، ومتسمة بالقصور من حيث تنظيمها الفنى من ناحية أخرى . ولقد اتيح للقضاء الدستورى الفرصة ، وكذلك الفقه ، فى أن يقول كلمته فى شأن هذا القانون حيث حكم بعدم دستورية القانون المذكور بحكمه الصادر فى ١٩٨٧/٥/١٦ .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٨ .

على أنه يحسن قبل التعرض لتقدير أحكام هذا القانون ، ولقضاء المحكمة الدستورية سالف الذكر ، أن نعرض لموقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع هذا القانون من خلال المناقشات التى دارت فى اللجان الدستورية والتشريعية ابان دراسته .

وتوضيحا لما سبق سوف نقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة :

المطلب الأول : فى موقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع القانون .

المطلب الثانى : فى مثالب أو عيوب احكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المطلب الثالث : فى موقف المحكمة الدستورية العليا من أحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المطلب الأول
موقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لانكاد نعلم عن قانون من القوانين الانتخابية شهد انقساما فى الرأى بين الأحزاب ، بشأن مولده ، قدر ما شهده مشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . فبالقدر الذى هاجمت فيه أحزاب المعارضة الاقتراح الخاص بمشروع هذا القانون ، كان حزب الأغلبية أشد حرصا على ضرورة اصداره وبأسرع ما يكون .

على أى حال فقد أسفرت المناقشات التى أجريت فى مجلس الشعب والشورى بشأن مناقشة الاقتراح بمشروع هذا القانون عن وجود اتجاهين : **الأول** : وتمثله أحزاب المعارضة ، ويرى عدم دستوريه ، **والثانى** : ويمثله حزب الأغلبية ويتمسك بدستوريته .

الاتجاه القائل بعدم دستورية مشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (أحزاب المعارضة) :

أبرزت المعارضة فى مناقشتها لمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، والمعدل لأحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن العضوية فى مجلس الشعب ، مخالفة المشروع لأحكام الدستور من ناحيتين :

الأولى : مخالفة المشروع لنيه واضعى الدستور التى أنصرفت إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردى لا نظام الا نتخاب بالقائمة .

فذهبت أحزاب المعارضة إلى أن هذا المشروع قد جاء مخالفا لنص المادة ٨٧ من الدستور التى تقضى بأن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام . فالمشرع الدستورى عندما ذكر أن الانتخاب يتم بطريق مباشر قد عنى الانتخاب الفردى المباشر لا الانتخاب بالقوائم ، ذلك أن الانتخاب المباشر السرى لايمكن له أن يتسع ليشمل معا الانتخاب الفردى والانتخاب بالقوائم .

ان الانتخاب السرى العام يعنى أن هناك علاقة مباشرة بين الناخبين ونوابهم فى مجلس الشعب ، وهذه العلاقة المباشرة تعطى للناخبين فرصة اختيار ممثلهم الشرعى من بين المرشحين فى الدائرة ليتكلم بلسانهم . فالانتخاب المباشر ، إذن ، يتجه إلى الشخص المنتخب مباشرة ، على عكس الانتخاب بالقوائم الذى يتجه إلى الاحزاب والمفاضلة بين برامجها .

وقد أيدت المعارضة رأيها السابق بأن المشرع - سواء الدستورى أو العادى - لم يكن فى ذهنه اثناء وضع الدستور أو أبان وضع

القوانين العادية سوى الانتخاب الفردى المباشر وحده . فلم ترد أية إشارة إلى نظام الانتخاب بالقائمة لا أثناء وضع قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، ولا أثناء وضع قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته المتكررة ، الأمر الذى يدل على أن المشرع لم يكن يجول بخاطره أبدا فكرة اعتماد نظام القوائم . ومن ثم أنتهت المعارضة إلى أن الأخذ بنظام القوائم فى هذا المشروع يصطدم مع الدستور نصا وروحا .

الثانية : مخالفة المشروع لصريح نص المادة ٦٢ من الدستور :

والحجة الثانية التى تمسكت بها المعارضة تكمن فى مخالفة المشروع لصريح نص المادة ٦٢ من الدستور التى تعطى للمواطن حق الترشيح .

ولما كان الانتخاب بالقائمة الحزبية ، بالشكل الذى أعتنقه المشروع ، يمنع المرشحين المستقلين من الترشيح ، ولما كان المستقل مواطنا لا يجوز حرمانه من حق الترشيح ، فإن النص على الانتخاب بالقائمة يكون أمرا غير دستورى .

الاتجاه القائل بدستورية مشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (حزب الأغلبية) :

على أن تمسك زعماء المعارضة بمخالفة أحكام المشروع للدستور لم يشفى غليلا لدى ممثلى حزب الأغلبية ، أى الحزب الحاكم ، فى مجلسى الشعب والشورى الذى أنتهى إلى تقرير دستورية مشروع القانون . وهو ما يتضح من التقارير التى أعدتها لجنتا الشئون الدستورية والتشريعية بكلا المجلسين (١) ومن المذكرة الايضاحية

---

(١) أنظر مضبطه مجلس الشعب الجلسة ٨٥ فى ٢٠ يوليو ١٩٨٣ طبعة مؤقتة ص ٧٤ وأنظر الاشارة إليها الدكتورة سعاد الشرقاوى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨ .

التى أعدها مجلس الشورى بشأن هذا المشروع والتى جاء فيها " ولا يتعارض نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية مع أحكام الدستور فى شئ ، إذ أن كل ما أستوجبته المادة ٨٧ منه أن يكون الانتخاب مباشرا وسريا .

ولا جدال فى أن الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية هو انتخاب مباشر يتولى الناخب بنفسه اختيار قائمة أحد الأحزاب المتقدمة للانتخاب والمتضمنة أسماء المرشحين عن ذلك الحزب كما أن الانتخاب يكون سريا وفقا لما يقضى به القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وتعليمات وزارة الداخلية .

قد يقال أن الانتخاب بنظام القوائم الحزبية فيه اخلال بحكم المادة ٦٢ من الدستور التى تقضى بأن " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى " .

وهذا القول مردود عليه بأن حق المواطن فى الانتخاب والترشيح جعله الدستور وفقا لأحكام القانون ، فإذا جاء القانون ووضع الضوابط التى تنظم مباشرة المواطن لهذا الحق لايكون مخالفا للدستور ولذلك لم يقل أحد أن القانون عندما اشترط فى المرشح أن يجيد القراءة والكتابة مثلا قد خالف الدستور .

بل ان اشتراط أن يكون الترشيح عن طريق حزب من الأحزاب السياسية إنما هو اعمال لحكم الفقرة الأولى من المادة الخامسة من الدستور التى تقضى " يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب " مما يستوجب بالضرورة أن تكون ممارسة العمل السياسى من خلال الأحزاب السياسية .

كما أن كثيرا من الدول ليس فيها من يطلق عليه مستقل فى مجال مبدأ العمل السياسى ، إذ أن المستقل دائما مجهول الهوية السياسية فلا يلتزم بمبدأ معين ، ولا يكون رأيه فى نطاق اطار فكرى محدد بل أن هذا الرأى يتغير من موضوع إلى موضوع .

وليس فى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية حظر على المستقلين من مباشرة حقهم السياسى إذ من حقه أن ينضم إلى الحزب الذى يرى أن مبادئه وأهدافه أقرب إلى ما يعتنقه من فكر أو أن يتجمع عدد من المستقلين ويضعوا لهم برنامجا آخر مختلف عن برامج الأحزاب القائمة ويتقدموا إلى لجنة الأحزاب لانشاء حزب لهم وفقا لأحكام قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته (١) .

وإذا جاز لنا أن نبدى رأيا بشأن الخلاف بين أحزاب المعارضة وحزب الأغلبية فإننا نتفق مع حزب المعارضة فى عدم دستورية أحكام المشروع لمعارضته الصريحة لنص المادة ٦٢ من الدستور ، لكننا مع ذلك لا نتفق معهم فيما ذهبوا إليه من أن الانتخاب المباشر مرصود فقط للانتخاب الفردى . فالحقيقة أن الانتخاب المباشر يمكن أن يكون فرديا كما يمكن أن يكون بالقائمة . فهو يتحقق فى كلا النظامين حال استطاعة الناخب اختيار نائبه مباشرة دون وسيط. ويبدو أن زعماء المعارضة قد تصوروا أن الانتخاب

(١) النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس ١٩٨٣ ص ٢٠٩٩ ، ص ٢١٠٠ .

بالقائمة انتخاب غير مباشر ، أى على درجتين ، باعتبار أن الحزب هو الذى يعد قائمة المرشحين ، ثم يقوم الناخبون بعملية الاختيار بين هذه القوائم ، فكأن الانتخاب حينئذ يجرى على درجتين ، وهو تصور غير سليم (١) . ولا يتفق مع مدلول نظام الانتخاب غير المباشر كما هو مألوف فى الفقه الدستورى (٢) .

المطلب الثانى
مثالب أو عيوب النظام الانتخابى للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لقد كان طبيعيا أن يجد فقه القانون الدستورى نفسه مدفوعا إلى دراسة هذا القانون والتعليق على أحكامه محاولا كشف النقاب عن أوجه مخالفته لأحكام الدستور .

ولم يقف الفقه فى تحليله لأحكام هذا القانون عند حد تبيان مدى اتفاق أحكامه مع الدستور القائم ، بل عمل جاهدا على تبيان أوجه القصور الفنية التى اعترت تنظيم المشرع لأحكام الانتخاب التى تضمنها هذا القانون إذا ما قورنت بالأحكام التى أعتمدها مشرعو الدول التى إعتمدت نظام الانتخاب بالقوائم .

وسوف نعرض لأوجه العيوب الدستورية والفنية التى شابت أحكام هذا القانون فى فرعين متتاليين .

(١) أنظر فى ذلك الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ ومابعدها .
(٢) وقد تمكن أنصار الحزب الوطنى من الرد على الحجة التى تمسكت بها المعارضة فى هذا الشأن بسهولة ويسر لمخالفتها للمفهوم الفنى لمدلول الانتخاب المباشر وغير المباشر .

الفرع الأول
أوجه العيوب الدستورية لأحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لم يجمع فقه القانون الدستورى على أمر قدر اجماعهم على مخالفة أحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لأحكام الدستور . فأحكامه مخالفة للكثير من النصوص الدستورية التى رددت مبدأ تكافؤ الفرص ، ومبدأ المساواة بين المواطنين ، ومبدأ حرية الرأى وحرية التعبير عنه ، هذا فضلا عن مصادرته لحق أساسى عمل الدستور على صيانته ، وهو حق المواطن فى الترشيح لعضوية المجلس النيابى .

١ - تجاهل القانون لمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى المادتين ٨ ، ٤٠ :

ان الدستور قد عمل على تقرير مبدأ تكافؤ الفرص وجعل على الدولة التزاما بتحقيقه . فنص فى المادة الثامنة على أن "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين" . كما عمل على اقرار مبدأ المساواة بينهم، فنص فى المادة الأربعين منه على" أن المواطنين لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة" ورأى الفقه أن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد جاء مخالفا لهذين المبدأين الدستوريين من ناحيتين :

الأولى : أن المشرع بإعتماده نظام القوائم الحزبية فى المادة الخامسة مكررا يكون قد إقام تفرقة بين المواطنين على أساس انتمائهم أو عدم انتمائهم إلى الأحزاب السياسية . فحال بين من لم

ير منهم الانضمام إلى أى حزب سياسى وممارسته لحقه فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وأعطى حق الترشيح لسواهم من المواطنين المنتمين لهذه الأحزاب . فالقانون قد أقام، اذن تفرقة ، لا يقرها الدستور بل ويتنكر لها لمخالفتها لمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين (١) .

ومن ناحية أخرى ، ان القانون وقد تطلب - بمقتضى المادة الثالثة فقرة أ - تخصيص نسبية معينة من المقاعد النيابية للمرأة فى الاحدى والثلاثين دائرة المبينة بالجدول المرافق له بالاضافة إلى الأعضاء المقررين لها ، قد ميز بين المواطنين على أساس الجنس (٢)، وهو ما يتنافى مع تقرير الدستور لمبدأ المساواة الوارد فى المادة ٤٠ سالفة الذكر كما يتنافى مع مبدأ تكافؤ الفرص . إذ الأصل أنه ينبغى أن تجرى الانتخابات بين المرشحين ، رجلا كان أو أمرأة ، واشتراط تخصيص نسبة من المقاعد للنساء دون الرجال فيه مساس بحق المرشح الذى كان يمكن أن يفوز لو لم تخصص هذه المقاعد للنساء .

مخالفة القانون لمبدأ حرية الرأى والتعبير عنه المنصوص عليه فى المادة ٤٧ من الدستور :

كفل الدستور حرية الرأى للمواطنين وحرية التعبير عنه ، فنص فى المادة ٤٧ على أن "حرية الرأى مكفولة ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير ، فى حدود القانون ، والنقد الذاتى والنقد البناء ضمانا لسلامة البناء الوطنى".

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ٦٣٦ ، الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٦٩٨ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ٣٠٨ ومابعدها . الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، جـ ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٧ .

والقانون الانتخابي رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد جاء مخالفا للمادة الدستورية السابقة حين تطلب ضرورة انتماء المواطنين ، الذين يرغبون في الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، لأحد الأحزاب السياسية. ومؤدى ذلك اجبار الفرد ، إذا ما أراد الترشيح لعضوية المجلس النيابي ، على اعتناق فكر حزبي معين ، وهذا ما يتنافى مع حرية الرأى والاعتقاد التي كفلها الدستور صراحة في المادة ٤٧ منه.

تجاهل القانون لحق المواطن في الترشيح المنصوص عليه في المادة ٦٢ من الدستور :

لما كانت المادة ٦٢ من الدستور قد نصت على أن" للمواطن حق الانتخاب وحق الترشيح وأبداء الرأى في الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني " فإنه بذلك يكون قد كفل للمواطن حق الانتخاب وحق الترشيح فلا يجوز من ثم لقانون يصدر عن البرلمان أن يصادر تلك الحقوق ، فيمنع المواطن من ممارستها وإلا كان هذا القانون غير دستوري.

ولما كان القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين للاحزاب السياسية ،وهو ما يتضح من المادتين الخامسة مكررا والمادة السابعة عشرة فقرة أ اللتين أوجبتا أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق القوائم الحزبية ، ومن المادة السادسة فقرة أ التي جعلت تقديم صورة قائمة الحزب الذي ينتمي إليه المرشح والمثبت بها ادراجه فيها شرطا لازما لقبول طلب الترشيح شرطا لازما،فإنه بذلك يكون قد منع المستقلين من ممارسة حقهم في الترشيح دون مقتض، ويكون القانون بذلك

قد خالف صريح نص المادة ٦٢ من الدستور (١) ، وجاء معطلا لحق دستورى .

على هذا النحو انتهى الفقه الدستورى - وشايعه فى ذلك المشتغلون بالعمل السياسى - إلى عدم دستورية القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لمخالفته أحكام الدستور .

الفرع الثانى
أوجه العيوب الفنية لأحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

ان الدستور ، حينما يحيل إلى قانون الانتخاب فى شأن تحديد النظام الانتخابى وطريقة اجرائه والأحكام التى تنظمه ، يكون قد فوض المشرع العادى فيما أحال إليه من أمور بشرط أن لا يأتى التنظيم الذى يضعه ذلك المشرع مخالفا لمبدأ أو أصل دستورى ، والا يتضمن هذا التنظيم مصادرة لحرية أو لحق من الحريات أو الحقوق الدستورية أو حتى النيل منها .

والمشرع حين يضع هذا التنظيم بما يتضمنه من قيود وضوابط يكون له سلطة الملائمة والتقدير ، فلا يخضع فى مباشرتها لرقابة الدستورية طالما أنه لم يخالف حكما من أحكام الدستور ، أو ينال من حق يكفله الدستور للمواطنين .

وفى رأينا أنه يعد من قبيل الأحكام والضوابط التى أوردها المشرع فى قانون الانتخاب ، والتى تدخل فى نطاق سلطته فى الملائمة والتقدير دون أن تكون محلا لاجراء رقابة الدستورية ، مبدأ

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، جـ ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٦ .

اعتماد نظام القائمة المغلقة ، وقيد الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب ، وقاعدة الحاق المقاعد المتبقية بالحزب الحاصل على أكثر الأصوات وغيرها من القواعد المشابهة التى عملت على محاباة حزب الأغلبية والتقليل من فرص الاقليات السياسية ،أى احزاب المعارضة .

ونرى أن هذه الأحكام ، وأن كانت لا تشوب النظام الانتخابى من وجهة النظر الدستورية ، وبالتالى تنجو من الرقابة الدستورية ، قد جاءت معيبة إلى حد كبير من الناحية الفنية . فكانت محلا لنقد مرير من الفقه، ولهجوم شديد من جانب المشتغلين بالسياسة .

الشكل المغلق للقوائم يقلل من ديمقراطية النظام :

يؤدى نظام القوائم المغلقة ، كما سبق ورأينا ، إلى اهدار حرية الناخبين فى اختيار ممثليهم ، إذ يكون على الناخب اختيار احدى القوائم بكل ما تضمنتها من اسماء دون أن يكون له امكانية التعديل فيها اضافة أو حذفا (١)

واختيار المشرع لهذا النوع من القوائم يؤدى ، من الناحية العملية ، إلى أن تكون سلطة الاختيار الحقيقية بيد قادة الأحزاب، التى تقوم باعداد القوائم، لا بيد الناخبين.

فحرية هؤلاء الأخرين محدودة حيث لايستطيعون تنويع اختيارهم، ، فكل ما لهم هو إما قبول القائمة باكملها أو رفضها باكملها (٢) .

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، جـ ٢ ، ١٩٨٨ ،ص ٦٣٦ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص٣٤٦ .

وإذ عاب الفقه الدستورى على نظام الانتخاب الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، فقد رحب أغلبيته بالأخذ بنظام القوائم مع المزج .

فيقول الدكتور محسن خليل " وكم كان من الأوفق أن يأخذ المشرع بنظام المزج بين القوائم حتى تتحقق حرية الناخب فى اختيار أشخاص المرشحين من بين جميع اسماء كافة القوائم الانتخابية المعروضة فى الدائرة، ويشكل هو بإرادته واختياره قائمة من عنده من بين هذه الاسماء طبقا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة الانتخابية"(١).

وبعد أن أخذت الدكتورة سعاد الشرقاوى على نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة تقليل حرية الناخبين وتقليل ديمقراطية النظام استطردت قائلة " ان نظام المزج بين القوائم يعتبر أحد العناصر الأساسية لحق الناخبين الطبيعى فى اختيار ممثليهم إذ يكون نظام الانتخاب بالقائمة ديمقراطيا عندما يستطيع الناخب أن يمزج بين القوائم المرشحة فى الدائرة ليكون قائمة من اختياره " (٢) .

وفى رأينا أنه إذا كان نظام القوائم المغلقة ، الذى اعتنقه المشرع ، يؤدى إلى اهدار حرية الناخبين ، فإن الذى يبرر اعتماده من جانب المشرع هو ضرورة الالتزام بقيد الـ ٥٠٪ من العمال والفلاحين الواردة بنص المادة ٨٧ من الدستور . وطالما أن المشرع الدستورى قد ظل متمسكا بهذا القيد فما كان بوسعه ، وقد اختار نظام القوائم ، إلا أن يأخذ بالشكل المغلق لها رغم مثالبه.

---

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، جـ ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٦ .

(٢) الدكتورة سعاد الشرقاوى ، والدكتور عبد الله ناصف . المرجع السابق ، ص ٣٢٢ ، ٣٢٣ .

قيد الثمانيــة فـى المائة لتمثيــل الأحزاب السياسيــة فـى مجلس الشعب شرط شديد القسوة على أحزاب المعارضة :

رأينا كيف تطلب المشرع فى الفقرة الأخيرة من المادة السابعة عشرة ضرورة حصول أى حزب سياسى للتمثيل بالمجلس على نسبة من الأصوات تبلغ ٨٪ من عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية .

ومعنى ذلك أن الحزب الذى لم يحصل على هذه النسبة من الأصوات لايمثل على الاطلاق بالمجلس ، وذلك بغض النظر عن فوزه فى بعض الدوائر ببعض المقاعد.

ان شرط الحصول على ٨٪ من مجموع الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الجمهورية لتمثيل الأحزاب بالمجالس النيابية يعد شرطا شديد القسوة بالنسبة للأحزاب الناشئة ، ويؤدى إلى الابتعاد عن تمثيل الاتجاهات السياسية فى المجالس النيابية رغم ما قد يكون لهذه الاتجاهات من انصار لدى هيئة الناخبين . وغالبا ما يتصور عدم حصول العديد من الأحزاب النامية .

ويتضح الشذوذ فى تطلب شرط الـ ٨٪ فى المثال التالى : لو تصورنا أن هناك عشرة أحزاب معارضة حصل كل منها على ٧٫٩٪ من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية ،فإن هذه الأحزاب جميعها لن تحصل على مقعد نيابى واحد فى المجلس النيابى ، وأن الحزب الحائز على ٢١٪ من الأصوات يفوز بجميع مقاعد المجلس . ففى هذا الفرض نجد أن ٧٩٪ من أصوات هيئة الناخبين قد أهدرت وهى نتيجة غاية فى الشذوذ والغرابة ، إذ يتجاهل هذا الشرط مبدأ التمثيل النسبى وحكمة تقريره من وجوب تمثيل جميع الاتجاهات والاقليات السياسية داخل المجلس (١) .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستورى المصرى ، ص ٣٤٩ .

على أى حال فإن اشتراط حصول الحزب السياسى على ٨٪ كحد أدنى من الأصوات على مستوى الجمهورية للتمثيل فى المجلس يؤدى إلى الاضرار بالأحزاب الصغيرة ، ويباعد بينها وبين الوصول إلى مقاعد المجلس . وهو ما تحقق فعلا فى انتخابات مجلس الشعب ، التى أجريت عام ١٩٨٤ ، فلم يمثل بالمجلس من الأحزاب السياسية سوى حزبان هما : الحزب الوطنى لحصوله على ما يقرب من ٧٣٪ من عدد الأصوات الصحيحة على مستوى الجمهورية ، وحزب الوفد لحصوله على ما يقرب من ١٥,٥٠٪ من الأصوات على مستوى الجمهورية . أما بقية الأحزاب فلم تمثل بهذا المجلس لعدم حصول أى منها على نسبة الثمانية فى المائة من الأصوات .

هكذا عمل قيد الـ ٨٪ إلى إيقاع الغبن والظلم بالأحزاب النامية الصغيرة ، فحرمت من التمثيل بالمجلس لعدم حصولها على النسبة التى تطلبها المشرع الأمر الذى يتعارض مع جوهر وطبيعة نظام التمثيل النسبى الذى يعمل على تمثيل جميع الأحزاب السياسية ، كل بقدر قوتها الانتخابية ، أى بحسب ما نالته من أصوات (١). ولقسوة شرط الـ ٨٪ لتمثيل الأحزاب السياسية بالمجلس ، انقسم الفقه الدستورى بين مطالب بتخفيض هذه النسبة وبين مطالب بالغائها تماما ، حتى يتفق النظام الانتخابى لقانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ مع طبيعة وجوهر نظام التمثيل النسبى .

فيشير الدكتور مصطفى أبو زيد إلى أنه " إذا كان المشرع المصرى،ونحن فى بداية الحياة الحزبية ، يكره للأحزاب أن تقوم أو تتعدد فإن أقصى ما يمكن أن يفعله هو أن ياخذ بما أستقر عليه الوضع فى المانيا الغربية ، فيشترط فى الحزب - لكى يمثل

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، جـ ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٤٩ .

بنسبة ما حصل عليه من أصوات - أن يكون له ٥٪ من الأصوات الصحيحة للناخبين على مستوى الجمهورية أو أن تكون الأصوات التى حصلت عليها قوائمه من شانها أن تجعل له ثلاثة مقاعد فى أى محافظة (لو أفترضنا أن نسبة الخمسة فى المائة غير موجودة) . (١)

ويرى الدكتور محسن خليل أنه كان الأولى بالمشرع عدم اشتراط أية نسبة معينة على مستوى الجمهورية للتمثيل النيابى (٢) والاكتفاء بتوزيع المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية طبقا لنسبة عدد الأصوات التى تحصل عليها قائمة كل حزب ، ويكون بذلك قد حققنا الهدف من نظام التمثيل النسبى (٣) .

ونحن نرى أن نسبة الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب كانت نسبة مغالى فيها إلى حد كبير ، فى الوقت الذى كانت فيه الأحزاب السياسية عندنا فى دور التكوين والنمو ، وفى الوقت الذى فتح فيه النظام السياسى عندنا أبوابه للاحزاب السياسية وشجعها على دخول الساحة السياسية . وقد يقول قائل إن شرط الثمانية فى المائة نعمل على الحد من كثرة الأحزاب السياسية داخل مجلس الشعب ، وما يترتب على تلك الكثرة من أضرار فى العمل البرلمانى. ولكن هذا القول مردود عليه بأن الأحزاب السياسية عندنا فى مصر لم تبلغ بعد من الكثرة التى نقابلها فى الدول الأخرى.

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٩ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، جـ ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٤٩ .
(٣) الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق ، ١٩٨٥ ، ص ٣٠١ حيث يرى أن هذا الشرط جدير بإعادة النظر فيه بل وبالغائه.

انها قليلة العدد لاتبلغ الستة ، وكان الأولى بالمشرع أن يعمل على تشجيعها والسماح لها بدخول حلبة الحياة السياسية ويعمل على تمثيلها داخل المجلس ان كنا نريد حياة أكثر ديمقراطية فلا نتطلب أية نسبة للتمثيل بالمجلس على مستوى الجمهورية .

وإذا كانت المذكرة الايضاحية للقانون قد هدفت بتبريرها لشرط الثمانية فى المائة على مستوى الجمهورية لتمثيل الأحزاب السياسية، إلى استبعاد الأحزاب التى لايكون لها قاعدة جماهيرية ، فإنه يكفى لتحقيق ذلك فى رأينا مجرد حصول الحزب فى بعض الدوائر على رقم القاسم الانتخابى الذى يمثل الحد الأدنى اللازم توفره لشغل مقعد النيابة - فيمثل بقدر حصوله على عدد المرات منه.

اضافة المقاعد المتبقية بعد التوزيع الأولى للحزب الحاصل على أكثر الأصوات يتضمن محاباة لحزب الأغلبية :

لقد أراد المشرع فى النظام الانتخابى الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أن يحابى الأحزاب القوية، وهى تنحصر عندنا فى حزب واحد هو الحزب الوطنى حزب الحكومة، فنص فى المادة السابعة عشرة من هذا القانون على أن " تعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات".

ان المشرع المصرى قد تجاهل، بإعتماده هذه القاعدة التحكمية (اعطاء جميع المقاعد المتبقية بعد التوزيع الأولى للحزب الحاصل على أكبر الأصوات) ، ما تتبعه الدول، العريقة فى تطبيق نظام القوائم، من قواعد حسابية تطبق فى شأن توزيع القواعد المتبقية، مثل قاعدة .أكبر البقايا أو أكبر المتوسطات ، أنه رفض الاستعانة بخبرة الدول المجربة فى هذا المجال ومال إلى محاباة حزب الأغلبية

فشوه النظام الانتخابى بأكمله لابتعاده عن تحقيق العدالة جوهر نظام التمثيل النسبى .

وكنا نود لو أن المشرع عندنا قد أخذ بقاعدة أكبر البقايا التى يتم على أساسها توزيع البقايا من المقاعد على قوائم الأحزاب التى يكون لديها أكبر باق من الأصوات غير المستعملة. فهذه القاعدة تمنح فرصا كبيرة للاحزاب الصغيرة للتمثيل بالمجلس والفوز ببعض المقاعد. وكم كان جديرا بالمشرع أن يعمل على رعاية الأحزاب الصغيرة وتشجيعها بدلا من محاباة حزب الأغلبية بإعطائه جميع المقاعد المتبقية وفقا لهذه القاعدة التحكمية ونحن لانتفق مع ما ذهبت إليه المذكرة الايضاحية لهذا القانون فى تبريرها لهذه القاعدة التحكمية " بأن المشروع قد اختار أيسر تلك الوسائل تنفيذا ". بل نعيب عليها تجاهلها للقواعد / الفنية المتعارف عليها فى جميع الأنظمة التى اتبعت نظام الانتخاب بالقوائم (١). فالأمر لايجب أن ينظر إليه من زاوية أيسر أو أصعب القواعد بشأن توزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب بقدر ما يجب اختيار القاعدة التى تحقق الهدف من اعتناق نظام التمثيل النسبى وهو تحقيق العدالة (٢) .

(١) وقد طالبت أحزاب المعارضة أثناء مناقشتها الاقتراح بمشروع القانون العدول عن القاعدة السابقة والأخذ بقاعدة أكبر البقايا ورأت أن حرمان الأقلية من الأصوات التى حصلت عليها ومنحها لحزب الأغلبية أمر لايجد ما يبرره . كما طالب أعضاء الحزب الوطنى بتطبيق قاعدة أكبر البقايا ، وتم فعلا تعديل الاقتراح وفقا لقاعدة أكبر البقايا إلا أن هذا الاقتراح قد رفض من جانب الأغلبية وصدر النص النهائى بالصيغة التى جاء بها نص المادة السابعة عشر من القانون .
مضبطة مجلس الشعب، الجلسة ٨٦ فى ١٩٨٣/٧/٢٠ طبعة مؤقتة ص ٢١ .
أشار إليها الدكتورة سعاد الشرقاوى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٩ .
(٢) راجع بشأن النقد الموجه إلى قاعدة منح البقايا من المقاعد لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات .

القاء عبء استكمال نسبة العمال والفلاحين على عاتق الأحزاب الصغيرة يؤدى إلى ارهاقها:

لم يقف المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ عند محاباة حزب الأغلبية بتقريره ترحيل الأصوات التى حصلت عليها الأحزاب التى لم تحصل على نسبة الثمانية فى المائة على مستوى الجمهورية إلى قوائم الحزب الذى حصل على أكثر الأصوات وتعزيزه بمنح الأصوات المتبقية بعد اجراء التوزيع الأولى لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات، وهو حزب الأغلبية، بل أراد أيضا أن يرهق كاهل الأحزاب الصغيرة التى تم تمثيلها بالمجلس (١) فنص فى المادة السابعة عشرة على أن " يلتزم الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات والتى لها أن تمثل بإستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها وذلك عن كل دائرة على حده"*.

وكان من الواجب القاء هذا العبء على عاتق الأحزاب الكبيرة والحاصلة على أكبر الأصوات .

* الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق ، ص ٢٨٣ والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ ، الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، ص ٦٥٠ .

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى ، والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ ، الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٣ .

المطلب الثالث
موقف المحكمة الدستورية العليا
من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

المحكمة تقضى بعدم الدستورية :

بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٨٤ أودع الأستاذ أحمد كمال حسن خالد طعنا أمام المحكمة الدستورية العليا طالبا الحكم بعدم دستورية القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب، والمعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣، والفقرة الخامسة من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٤ (١) .

وقد دفعت الحكومة أمام المحكمة الدستورية العليا بعدم اختصاصها بنظر الدعوى تأسيسا على أن العدول عن نظام الانتخاب الفردى إلى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بموجب القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المطعون عليه والمعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب هو من المسائل السياسية إذ يتصل

(١) وتتحصل الوقائع فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٣٦٠٨ لسنة ٣٨ قضائية أما محكمة القضاء الادارى طالبا الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨٤ بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب ، وقرار وزير الداخلية رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٨٤ بفتح باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وقرار مدير أمن القاهرة فى ١٩٨٤/٤/١٤ برفض قبول أوراق ترشيحه لعضوية مجلس الشعب . والحكم فى الموضوع أصليا بإلغاء القرارات الثلاثة المطعون عليها لبطلانها واحتياطيا بوقف القرار الصادر بقبول القوائم للمرشحين وبإجراء الانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية طبقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ولما قضت محكمة القضاء الادارى بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الطعن فى قرار رئيس الجمهورية ورفض طلب وقف تنفيذ القرارات الأخرى ، بحكمها الصادر بتاريخ ٨ مايو ١٩٨٤ ، طعن المدعى على هذا الحكم أمام المحكمة الادارية العليا بالطعن رقم ١٩٣٩ لسنة ٣٠ قضائية ودفع بعدم دستورية القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، فرخصت له المحكمة فى رفع دعواه بعدم الدستورية .

بالنظـام السياسـى الداخلى الذى أصبح بعد تعديل المادة الخامسة من الدستـور فـى ٢٢ مايو ١٩٨٠ يقوم على أساس تعـدد الأحزاب ومن ثم ينـأى هذا العدول عن رقابـة المحكمة الدستوريـة العليـا ويخرج عن اختصاصهـا .

وقد ردت المحكمة على هذا الدفع بقولهـا " وحيث أن هذا الدفـع مـردود بأن القانون رقم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ بتعديـل القانـون رقـم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ فـى شأن مجلس الشعب وقد صدر فـى شأن يتعلـق بحق الترشيـح لعضويـة مجلس الشعب ، وهو الحق الذى عنى الدستـور بالنـص عليه وعلى كفالتـه والذى لاينبغـى على سلطة التشريـع الا تنـال منه والا وقـع عملها مخالفا للدستـور فإن القانـون المذكور لايكون قد تنـاول مسائل سياسيـة تنـأى عن الرقابـة الدستوريـة على نحو ما ذهبت إليـه الحكومة ، ويكون الدفـع المبدى منها بعـدم اختصـاص المحكمة قائمـا على غير أساس متعينـا رفضـه ".

وبعـد أن قررت المحكمة عدم قبـول الدعوى بالنسبـة للطعن على الفقـرة الخامسـة من المـادة ٢٤ من القانـون رقـم ٧٣ لسنـة ١٩٥٦ لعـدم تحقق اتصـال المحكمة بهذا الشق من الطلبـات اتصالا مطابقـا للأوضـاع المقررة قانونـا وكذلك عدم قبولهـا بالنسبـة للطعن على بعض مواد القانـون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ المعدل للقانـون رقم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ (المـادة الثالثة ، والتاسعـة ، والخامسـة عشرة ، والسادسـة عشرة ، والثامنـة عشرة) لانتفـاء المصلحة الشخصيـة والمباشـرة للطاعن، انتهت المحكمة إلى قبـول الدعوى بالنسبـة للمـواد الخامسـة مكررا والسادسـة فقـرة أ والسابعـة عشرة فقـرة أ حيث تضمنت أحكام هذه المواد استيفاء شرط المصلحة للطاعن وأنتهت المحكمة فى جلستهـا العلنيـة المنعقدة فى يوم ١٦ مايـو ١٩٨٧ إلى قبـول الطعن وفـى الموضوع الحكم بعـدم دستوريـة المـواد السابقـة .

وحيث أن مما ينعاه الطاعن على المواد الخامسة مكرر والسادسة فقرة (أ) والسابعة عشر " فقرة أ " من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، إنها قصرت حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية فإنها تكون قد حرمت طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين إلى الأحزاب من حق كفله لهم الدستور فى المادة ٦٢ منه وأخلت بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى المادتين ٨ و ٤٠ من الدستور .

وحيث أن المادة ٦٢ من الدستور التى وردت فى الباب الثالث منه الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة تنص على أن " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى " ومؤدى ذلك أن الحقوق السياسية المنصوص عليها فى هذه المادة ، ومن بينها حق الترشيح الذى عنى الدستور بالنص عليه صراحة مع حقى الانتخاب وابداء الرأى فى الاستفتاء ، اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التى حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها ، لضمان اسهامهم فى اختيار قياداتهم وممثليهم فى ادارة دفة الحكم ورعاية مصالح الجماعة ، ولم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن فى ممارسة تلك الحقوق وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته فى الحياة العامة عن طريق ممارسته لها واجبا وطنيا يتعين القيام به فى أكثر مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية ، ومن ثم فإن القواعد التى يتولى المشرع وضعها تنظيما لهذه الحقوق يتعين ألا تؤدى إلى مصادرتها أو الانتقاص منها ، وأن لا تخل القيود التى يضعها المشرع فى مجال هذا التنظيم بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون اللذين تضمنهما الدستور بما نص عليه فى المادة ٨ من أن " تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين " وفى المادة ٤٠ من أن " المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى

الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " .

وحيث أنه لما كان مؤدى المواد الخامسة مكررا والسادسة " فقرة ١ " والسابعة عشرة " فقرة ١ " من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المطعون عليها أن المشرع حين نص على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية وما استتبع ذلك من النص على اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح المثبت بها ادراجه فيها شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه يكون قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية المدرجة اسماؤهم بقوائم هذه الأحزاب وحرم بالتالى غير هؤلاء من ذلك الحق دون مقتضى من طبيعته ومتطلبات مباشرته .

لما كان ذلك وكان حق الترشيح من الحقوق العامة التى كفلها الدستور للمواطنين فى المادة ٦٢ منه وفقا لما سبق بيانه ، ومن ثم فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق على ما سلف ينطوى على اهدار لأصله واخلال بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون ويشكل بالتالى مخالفة للمواد ٨ و ٤٠ و ٦٢ من الدستور .

وحيث أنه لايقدح فى هذا النظر ما ذهبت إليه الحكومة من أن المشرع يملك بسلطته التقديرية وضع شروط يحدد بها المراكز القانونية التى يتساوى فيها الأفراد أمام القانون وأنه وقد جعل الانتماء إلى الأحزاب السياسية شرطا لممارسة حق الترشيح فإنه يكون قد استعمل سلطته التقديرية المخوله له اعمالا للتفويض الدستورى الذى تضمنته المادة ١٧ من الدستور حين أحالت فى تنظيم مباشرة المواطن للحقوق الدستورية الواردة فيها إلى القانون دون وضع قيود محددة لهذا التنظيم . ذلك أنه وأن كان الأصل فى

سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيدها الدستور بقيود محددة ، وأن الرقابة على دستورية القوانين لا تمتد إلى ملاءمة اصدارها ، إلا أن هذا لا يعنى اطلاق هذه السلطة فى سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور ومن ثم فإن تنظيم المشرع لحق المواطنين فى الترشيح ينبغى إلا يعصف بهذا الحق أو ينال منه على نحو ما سلكته النصوص المطعون فيها إذ حرمت غير المنتمين إلى الأحزاب من حق الترشيح . ومن ثم تكون هذه النصوص قد تعرضت لحقوق عامة كفلها الدستور وحرمت منها طائفة من المواطنين ، فجاوز المشرع بذلك دائرة تنظيم تلك الحقوق الأمر الذى يحتم اخضاعها لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية .

وحيث أنه لا ينال كذلك مما تقدم ما أثارته الحكومة من أن مباشرة الحقوق السياسية ومن بينها حق الترشيح أصبح غير جائز إلا من خلال الانتماء إلى الأحزاب السياسية بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور ونصها على أن النظام السياسى يقوم على أساس تعدد الأحزاب ، ذلك أن الدستور انما يستهدف من النص على تعدد الأحزاب العدول عن صيغة التنظيم السياسى الوحيد المتمثلة فى الاتحاد الاشتراكى العربى الذى كان يضطلع بمسئوليات العمل الوطنى فى المجالات المختلفة دون أن يجاوز ذلك إلى المساس بالحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور ومن بينها حق المواطن فى الترشيح المنصوص عليها فى المادة ٦٢ منه بإعتبار أن النصوص الدستورية لاتنفصل عن أهدافها ويتعين تطبيقها مترابطة متكاملة .

وحيث أنه لما تقدم يتعين الحكم بعدم دستورية المواد الخامسة مكرر والسادسة " فقرة ١ " والسابعة عشرة " فقرة ١ " من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

الفصل الثالث
نظام الإنتخاب المختلط
الجمع بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

لقد ترتب على هجوم الفقه الدستورى والمشتغلين بالسياسة من زعماء المعارضة على القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أن بدأ المشرع يفكر وعلى نحو جدى فى ضرورة اعادة النظر فى شأنه ، ويقر للمستقلين بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب .

ويبدو أن المشرع قد استشعر هذه الضرورة إزاء ما تقدم به الأفراد من طعون (١) على هذا القانون أمام المحكمة الدستورية العليا خاصة بعد أن أبانت هيئة المفوضين بذات المحكمة عن جديه الأمر ، فاسرع وقبل أن تقول المحكمة الدستورية كلمتها ، بتعديل ذلك القانون ، فأصدر لهذا الغرض القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى ٣١ ديسمبر من عام ١٩٨٦ ، وإيمانا منه بأن "حداثة الأخذ بنظام القوائم الحزبية فى مصر لا يكون حائلا دون تعديل هذا النظام وتطويره فى ضوء ما اسفرت عنه تجربته فى المدى القصير الذى طبق فيه مما قد يشوبه من بعض أوجه القصور" (٢) .

المشرع يفاضل بين اقتراحات ثلاثة بمشروعات قوانين بشأن النظام الانتخابى لمجلس الشعب :

تقدم ثلاثة من أعضاء مجلس الشعب باقتراحات بمشروعات

(١) وكان أهمها الطعن الذى تقدم به الأستاذ/ أحمد كمال حسن خالد بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٨٤ والذى صدر بشأنه الحكم القاضى بعدم دستورية هذا القانون فى ٨٧/٥/١٦.

(٢) تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عن الإقتراحات بمشروعى القانونين المقدمين بشأن بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب وتعديلاته . النشرة التشريعية العدد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص١٧٠٣ .

قوانين لتعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن العضوية لمجلس الشعب .

الاقتراح الأول : وقد تقدم به المغفور له العضو المستشار ممتاز نصار ، ويخلص هذا الإقتراح إلى الغاء العمل بنظام الإنتخاب بالقوائم واعتماد نظام الإنتخاب الفردى ، وقد كشف مقدم الاقتراح عن أوجه عدم الدستورية التى شابت القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كمخالفته لنص المادتين ٩٤ ، ٦٢ من الدستور وكذلك مخالفته لصحيح تفسير نص المادة الخامسة منه (١) .

وانتهى مقدم الإقتراح إلى القول " ولذلك نقترح العودة إلى نظام الإنتخاب الفردى السابق ، وهو النظام الذى كان فى ذهن المشرع الدستورى عند وضع دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، كما أنه النظام الذى طبقته مصر طيلة تجربتها الدستورية وثبت صلاحيته ومسايرته لظروفنا الخاصة " .

الاقتراح الثانى : وقد تقدم به العضو كمال الشاذلى وتتحصل أهم المبادئ الأساسية للتعديلات التى استحدثها المشروع فى :

١ - الجمع، فى انتخابات أعضاء مجلس الشعب فى كل دائرة ، بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإنتخاب الفردى . "وبذلك تتحقق مزايا الإنتخاب بالقوائم الحزبية دون ما حرمان للمواطنين غير المنتمين للأحزاب من حق ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب " .

---

(١) كما ابان الاقتراح عن بقية العيوب التى شابت القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ راجع المذكرة الايضاحية لمشروع القانون المقدم من العضو ممتاز نصار بشأن تعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

٢ - اعلان انتخاب الفرد الذى يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة أيا كانت الصفة التى رشح بها . أما بالنسبة للمرشحين بالقوائم الحزبية فتعطى كل قائمة عددا من مقاعد الدائرة بنسبة ما حصلت عليه من أصوات صحيحة .... على أن توزع باقى المقاعد على القوائم التى حصلت على نصف المتوسط الإنتخابى للدائرة وإلا اعطيت المقاعد المتبقية للقائمة الحاصلة على أكبر الأ صوات .

أى أن المشرع يأخذ بقاعدة الأغلبية بالنسبة للإنتخاب الفردى وبقاعدة التمثيل النسبى بالنسبة لمرشحى الإ ضراب .

٣ - الغاء المقاعد المخصصة للنساء فى الدوائر التى نص القانون السابق على ضرورة تمثيل النساء بها " ثقة بأن المرأة قد أصبحت تلعب دورا هاما فى الحياة السياسية داخل الأحزاب " .

٤ - الأخذ بنظام الإنتخابات التكميلية " والغاء النص على وجوب أن تتضمن كل قائمة حزبية عدد من المرشحين الإحتياطيين مساويا لعدد المرشحين الأصليين " (١) .

الاقتراح الثالث: وقد تقدم به العضو الدكتور ميلاد حنا (٢)

تضمن هذا الإقتراح أمورا ثلاثة هى :

١ - السماح بتكوين قائمة حزبية يكون تشكيلها من أكثر من حزب انطلاقا من أن " الأحزاب السياسية لا زالت فى مرحلة التكوين ، ومن غير المستطاع لها جميعا أن تغطى المرشحين فى كافة القطر ،

---

(١) المذكرة الايضاحية للإقتراح بمشروع القانون المقدم من العضو كمال الشاذلى ، النشرة التشريعية ، العدد الثانى عشر ، ديسمبر ١٩٨٦ ، ص ١٦٩٤ .

(٢) راجع المذكرة الايضاحية للإقتراح بمشروع القانون المقدم من الدكتور ميلاد حنا . النشرة التشريعية - العدد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠١ .

وهو ما يسمح به التعديل المتضمن فى المادة الخامسة مكرر (من القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣"، فيمكن أن تكون القائمة الحزبية من مرشحى حزب واحد ،كما يمكن أن تكون من مرشحى أكثر من حزب".

٢ - تعديل نص المادة السابعة عشرة على نحو يهدف إلى تحقيق غرضين :

(أ) أن الحزب الذى يحصل على أكبر الأصوات يكون لديه أكبر عدد من الأعضاء ، ومن ثم وجب أن يتحمل هو عبء المواثمة لوجوده وتحقيق النص الدستورى والخاص بحتمية تمثيل العمال والفلاحين بما لا يقل عن ٥٠ ٪ .

(ب) الغاء شرط الثمانية فى المائة من الأصوات على مستوى الجمهورية لتمثيل الا حزاب السياسية .

٣ - تخفيض سن الترشيح لمجلس الشعب إلى ٢٨ سنة بدلا من ٣٠ لاعطاء فرصة الترشيح أمام الشباب الذى يمثل فى مجموعه أكثر من نصف المجتمع .

رأى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب :

وقد انتهى رأى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب إلى رفض الإقتراح بمشروع القانون الأول" لما استبان لها من أنه يقوم على أساس العوده كلية إلى نظام الإنتخاب الفردى ، هذا النظام الذى يجعل المعركة الإنتخابية تدور حول الأشخاص أساسا ، وهو ما يعتبر رده كامله عن الفلسفة التى اعتنقها المشرع والمجلس الموقر حينما اختار نظام الإنتخاب بالقائمة النسبية بالأمس القريب .... ".كما رفضت اللجنة التعديلات التى تضمنها الإقتراح الذى تقدم به الدكتور ميلاد حنا ، والذى اعتبرته مجرد اقتراح بتعديل الاقتراح الأساسى المقدم من العضو كمال الشاذلى .

وانتهى رأى اللجنة إلى الموافقة على التعديلات التى تضمنها الإقتراح الذى تقدم به العضو كمال الشاذلى مع ادخال بعض التعديلات التى استهدفت احكام صياغة بعض مواده وتعديل موضوعى لبعض مواد القانون* لكونه يعالجما إعتورالقانون القائم من قصور ، إذ جمع بين مزايا الإنتخاب بالقائمة الحزبية مع التمثيل النسبى وبين مزايا الإنتخاب الفردى . وبذلك يكون قد جمع بين مزايا النظامين مما يكون له أبلغ الأثر فى دعم النظام النيابى فى عمومه وفى تحقيق تمثيل أفضل لإ رادة الناخبين " .

رأى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى:

لم يختلف تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى ، فيما يتعلق بالمشروعين المقدمين من السيد ممتاز نصار والسيد كمال الشاذلى ، عن تقرير نظيرتها بمجلس الشعب ، إذ رفضت اللجنة المشروع الذى تقدم به الأستاذ ممتاز نصار لأن " هذا المشروع يقوم على أساس العودة إلى نظام الإنتخاب الفردى ،وهو النظام الذى عدل عنه كنظام لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب ، هذا بالإضافة إلى أنه على ما يبين من مذكرته الإيضاحية ينطوى على عناصر متناقضة "١كما قررت اللجنة قبولها للإقتراح الذى تقدم به العضو كمال الشاذلى - والذى يجمع بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة - لأن " الإقتراح بمشروع قانون المقدم من السيد العضو ..... يعالج ما أسفرت عنه تجربته فى المدى القصير مما قد شابه من أوجه القصور فيه وبهذا يحقق هذا المشروع الغايه المرجوة منه وهو تطوير النظام الإنتخابى الحالى واصلاحه عن طريق القضاء على ما يشوبه من أوجه القصور " .

ورأت اللجنة فيما أخذ به مشروع القانون - والذى تقدم به العضو كمال الشاذلى - من الجمع فى انتخاب أعضاء مجلس الشعب فى كل دائرة انتخابية بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام

الإنتخاب الفردى ما يحقق مزايا الإنتخاب بالقوائم الحزبية ، وما يكفل أيضا لغير المنتمين إلى أى حزب سياسى حقهم فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب وفقا لحكم المادة ٦٢ من الدستور ، بحيث يسهم الجميع، سواء كانوا منتمين إلى أحد الأحزاب السياسية أو غير منتمين، فى الشئون السياسية لبلادهم " (١) .

وتقتضى دراسة النظام الإنتخابى الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن نعرض لطبيعته ، بإعتباره نظاما مختلطا جمع فيه المشرع بين الإنتخاب بالقوائم الحزبية على أساس التمثيل النسبى والإنتخاب الفردى على أساس الأغلبية ، ثم لتقديره مبينين أوجه المثالب والعيوب التى شابت هذا النظام وموقف القضاء الدستورى منه .

- وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث التاليه

المبحث الأول : فى الطابع المختلط لنظام الإنتخاب طبقا للقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

المبحث الثانى : فى تقدير نظام الإنتخاب المختلط الدى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

(١) راجع تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عن الاقتراحين بمشروعى القانونين المقدمين من السيدين كمال الشاذلى والمستشار ممتاز نصار عضوى مجلس الشعب بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب وتعديلاته . النشرة التشريعية العدد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠٣ .

المبحث الأول
الطابع المختلط للنظام الإنتخابي طبقا للقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

جمع نظام الإنتخاب الذى قرره القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بين الانتخاب بالقائمة والإنتخاب الفردى، حيث نصت المادة الخامسة مكرر على أن "يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإنتخاب الفردى".

كما جمع هذا النظام أيضا بين نظام التمثيل النسبى بالنسبة لقوائم الحزبية ، وبين نظام الأغلبية بالنسبة للمرشح الفرد . وهو ما يتضح من نص المادة السابعة عشرة فقرة أولى وحرفيته " يعلن نتخاب المرشح الفردى الذى حصل على أكبر عدد من الأصوات لصحيحة فى دائرته الإنتخابية .... ويعلن انتخاب باقى الأعضاء لممثلين للدائرة الإنتخابية طبقا لنظام القوائم الحزبية عن طريق عطاء كل قائمة حزبية عددا من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة لناخبين فى الدائرة التى حصلت عليها قوائم الأحزاب التى يحق لها أن تمثل .... " .

ولسوف نعرض لنظام الإنتخاب بالقائمة على أساس التمثيل لنسبى ، ثم نعرض لنظام الإنتخاب الفردى على أساس الأغلبية وذلك فى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : فى نظام الإنتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبى

المطلب الثانى : فى نظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية .

المطلب الأول
الانتخاب القائمة مع التمثيل

نتعرض فى هذا المطلب لدراسة أحكام الإنتخاب بالقائمة وأحكام نظام التمثيل النسبى التى جاء بها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى فرعين على النحو التالى :

الفرع الأول : فى نظام الإنتخاب بالقائمة

الفرع الثانى : فى نظام التمثيل النسبى

الفرع الأول
الانتخاب بالقائمة

رأينا أن المشرع قد عمل على الاحتفاظ بنظام القوائم ، ولم ير العدول عنه كلية إلى نظام الإنتخاب الفردى ، بل أخذ بنظام مختلط جمع فيه بين النظامين بحيث يأتى بعض أعضاء المجلس عن طريق القوائم الحزبية ، ويأتى البعض الآخر فرادى عن طريق الإنتخاب الفردى .

أغلبية الأعضاء يأتون المجلس عن طريق القوائم :

إذا كان مجلس الشعب يتألف من أربعمائة وثمانية وأربعين عضوا كما تنص على ذلك المادة الأولى من قانون المجلس ، وكان عدد الدوائر الإنتخابية ، وفقا للمادة الثالثة من ذات القانون ، يبلغ ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، فإن الغالبية العظمى من الأعضاء يأتون إلى المجلس بطريق القوائم . وهذه الغالبية يبلغ عددها ، على وجه التحديد ، أربعمائه عضوا ، أما الأعضاء الباقون ، وهم الثمانية والأربعون ، فكانوا يأتون إلى المجلس بطريق الإنخاب الفردى. . هكذا شاء المشرع أن يعطى أولوية لنظام القوائم فى شأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب حينما قرر فى المادة الخامسة مكررا من القانون

رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ " ويكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنخبا بالقوائم الحزبية "٠وإذا كان المشرع قد أبقى على اسلوب الإنتخاب بالقائمة بالنسبة لعدد كبير من أعضاء مجلس الشعب، فكيف كان تنظيمه لهذا الأسلوب ؟ وما هى الأحكام التى استحدثها فى هذا الشأن ؟

لقد أبقى المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أغلب الأحكام الضابطة لنظام الإنتخاب بالقوائم الذى سبق وأن قرره فى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

١ - الا بقاء على الشكل الحزبى للقوائم :

لقد تطلب المشرع فى القوائم التى يتم على أساسها الإنتخاب أن تكون حزبية ، بأن تكون صادرة عن احدى الأحزاب الرسمية فى الدولة ، وان لا تتضمن هذه القوائم سوى اشخاصا ينتمون إلى الحزب صاحب القائمة . ويستفاد ذلك مما قررته الفقرة الثانية من المادة الخامسة مكرر بقولها " ويكون لكل حزب قائمة خاصة ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد " ، كما يستفاد أيضا مما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة السادسة من ذات القانون من انه " وعلى المرشح فى قائمة حزبية أن يرفق مع طلب الترشيح صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى إليه مثبتا بها ادراجه فيها .... "،كما أبقى المشرع على الحظر الذى اورده فى القانون السابق ، وهو حظر دمج القوائم الحزبية واعداد قوائم مشتركة لحزبين أو أكثر .

إذ يجب أن يكون لكل حزب قائمته الخاصة ، فلا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد . هكذا أصر المشرع على رفضه لإمكانية قيام تحالف بين الأحزاب القائمة (١) .

٢ - الاحتفاظ بالشكل المغلق للقوائم :

كما احتفظ المشرع فى القانون الجديد بنظام القوائم المغلقه ، وهو ما يستخلص من الفقرة الثالثة من المادة الخامسة مكرر ، من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ حيث نصت على أنه " وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل فيها، وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين أكثر من قائمة ". ومن ثم فلا يستطيع الناخب أن يعد قائمة خاصة يمزج فيها بين مرشحين لأكثر من حزب ، وهو ما يسمى بنظام القوائم مع المزج ولا يستطيع حتى اعادة ترتيب أسماء المرشحين داخل القائمة الواحدة،وهو ما يسمى بأسلوب التصويت مع الأفضلية .

على هذا النحو يكون المشرع قد رفض اعتماد نظام القوائم مع المزج ، ذلك النظام الذى مثل امنية عند البعض من الفقه الدستورى المصرى كما سبق القول .

٣ - الغاء المقاعد المخصصة للمرأة فى بعض الدوائر الإنتخابية:

قلنا أن المشرع كان قد احتجز للنساء،بمقتضى المادة الثالثة فقرة أ من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، احدى وثلاثين مقعدا بمجلس الشعب .

(١) وقد سبق أن أشرنا إلى أن اللجنة الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب قد رفضت الاقتراح بمشروع قانون والذى كان يجيز تكوين قائمة تضم مرشحين لأكثر من حزب.

فنص على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون ويتعين أن تتضمن كل قائمة فى الدوائر الاحدى والثلاثين المبينة بالجدول المذكور عضوا من النساء بالإضافة إلى الأعضاء المقررين لها مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين .

وجاء المشرع فى القانون الجديد رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وأبدل بالفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، فى شأن مجلس الشعب وتعديلاته ، نص المادة الثالثة الفقرة الأولى التى قضت بأن "تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكونهاتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون ". والذى يبين من ذلك أن المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد ألغى العبارة التى تقضى بتخصيص مقعد واحد للنساء فى كل دائرة من الاحدى والثلاثين دائرة التى حددها الجدول المرافق للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

ونتيجة لإلغاء العبارة السابقة ، نص القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أن يحذف من الجدول المرافق للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب ، عبارة " يضاف اليهم عضو من النساء" وأن يعدل عدد أعضاء الدوائر الإنتخابية بإضافة واحد إلى العدد المحدد فى كل دائرة من الدوائر الإنتخابية الإحدى والثلاثين التى وردت فى شأنها هذه العبارة.

وقالت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى فى تبرير موافقتها على الغاء تخصيص مقعد للمرأة فى ٣١ دائرة

انتخابيــة " ان الثقــة فـى الدور المهم الذى تلعبــه المرأة فـى الحياة السياسيــة وداخل الأحزاب التـى يقـوم عليها نظامنـا السياســى ، تلك الثقـة التـى تدعو إلى الغـاء هذا التخصيــص تحقيقـا لمبدأ أساسـى نص عليـه الدستــور من أن " المواطنون لدى القانـون سواء وهم متســاوون فـى الحقوق والواجبات العامة ، لا تتميــز بينهـم بسبـب الجنس أو الأ صـل أو اللغـة أو الدين أو العقيـدة " .

على أنه يلاحظ أن الغاءالمشرع بالقانون رقم ١٨٨ لسنة١٩٨٦ للمقاعد التى خصصها القانون رقم١١٤لسنة١٩٨٣ للنساء لايعنى استبعاد المرأة من الترشيــح للمجالس النيابيــة بمقتضـى القوائـم الحزبيــة. إذ يكون للأحزاب الحرية الكاملـة فـى ترشيــح من تريـد ترشيحـه من الرجال أو النســاء ، بل وتستطيــع هذه الأحزاب ، إن شاءت ، أن تجعل جميع مرشحيها فـى القائمـة من النســاء دون الرجال . فالمشــرع قد رفض فـى هذا القانـون أن يقر للمرأة بحق تتفـوق بـه على الرجل ، وأبى أن يفرضهـا على هيئة الناخبيــن فـى تلك الدوائـر .

والمشرع ،بإلغائــه المقاعد المخصصه للنســاء على النحو السابـق ، يكون قد تدارك الوضـع الشـاذ الذى احتلتــه المرأة منذ عام ١٩٧٩ بمقتضـى القانـون رقم ٢٢ لسنـة ١٩٧٩ المعدل للقانـون رقم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ فـى شأن العضويـة لمجلس الشعب ، وغيـره من القوانيـن (١). على أى حال فقـد أحسن المشرع صنعـا بإلغائـه مبدأ وجوب تخصيـص بعض المقاعد للمرأة فـى مجلس الشعب ، لمخالفـة هذا المبدأ للأسـس الديمقراطية التـى توجب الإقـرار بحق الناخبيــن فـى اختيـار نوابهـم دون وصايـة عليهم من جانب أحد ، حتـى من المشرع

(١) مثل قانون الأحوال الشخصيــة .
وكان بعض الفقـه قد تصـور أمام تغير الظروف أن يعدل المشرع عن هذا الوضع الشـاذ الذى تقـرر للمرأة منذ عام ١٩٧٩ ولكن المشرع للأسف الشديـد،فى نظره، قد أصر عليـه وأبقـاه فـى القانون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣ ... "
الدكتـور مصطفـى أبـو زيـد : الدستـور المصرى ، ص ٣٠٩ ، ٣١١ .

نفسه . هذا فضلا عن مخالفة هذا المبدأ لنصوص الدستور التى تقضى بالمساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة .

٤ - العودة لنظام الإنتخابات التكميلية:

عاد المشرع مرة أخرى لنظام الإنتخابات التكميلية فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، بعد أن تم هجرها بمقتضى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

فنصت المادة الثامنة عشرة من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى انتخاب تكميلى بذات الطريقة التى تم بها انتخاب العضو الذى خلا مكانه . وإذا كان العضو الذى خلا مكانه من بين المنتخبين بقائمة حزبية اقتصر حق الترشيح على الأحزاب الممثلة بالمجلس عن طريق الإنتخاب بالقوائم ، ويتعين فى جميع الأحوال مراعاة نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين عن كل دائرة على حده ، وتستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل مدة عضوية سلفه ، على أن يعلن فوز القائمة التى تحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة متى كان المرشح لمقعد واحد وإلا طبق حكم المادة السابعة عشرة " .

ومقتضى النص السابق أنه فى حالة خلو مكان أحد الأعضاء بالمجلس لأى سبب من الأسباب - وفاته أو استقالته أو اسقاط العضوية عنه مثلا - فيتم شغل مكانه بإنتخاب جديد ، أى بمقتضى انتخاب تكميلى . ويجرى هذا الإنتخاب بذات الطريقة التى تم بها انتخاب العضو الذى خلا مكانه . فإذا كان العضو الذى خلا مكانه قد تم انتخابه على أساس الإنتخاب الفردى ، تم انتخاب العضو الجديد بطريق الإنتخاب الفردى، أما إذا كان العضو الذى خلا مكانه قد تم

انتخابه أساس الإنتخاب بالقائمة، تم انتخابه بذات الطريقة، أى على أساس الإنتخاب بالقائمة.

على أن المشرع لم يترك لجميع الأحزاب بالدولة حق دخول الإنتخابات التكميلية ، بل جعله مقصورا على الأحزاب الممثلة بالمجلس عن طريق القوائم ، فلا تستطيع الأحزاب التى تم استبعادها ، لعدم حصولها على شرط الثمانية فى المائة من أصوات الناخبين التى اعطيت صحيحه على مستوى الجمهورية ، الاشتراك فى الإنتخابات التكميلية فى الدائرة التى خلا فيها مكان العضو . وهو أمر بدهى ، لأن الحزب الذى لم يحصل فى الإنتخابات الأصلية، وعلى مستوى جميع الدوائر، على هذه النسبة لن يستطيع بداهة أن يحصل عليها فى حالة اجراء الإنتخابات فى دائرة واحدة حال الإنتخاب التكميلى .

وازاء اعتناق المشرع من جديد لنظام الإنتخابات التكميلية ، فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، كان من الطبيعى أن يجرى تعديلا على المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣، فاستبدل بعبارة " ويجب أن يتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعددا من الاحتياطين مساويا له طبقا للجدول المرافق ... " ، الوارد فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، عبارة " ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقا للجدول المرافق ناقصا واحدا " وبذلك لم يتطلب المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن تتضمن القائمة عددا من الأعضاء الاحتياطين بجانب الأعضاء الاصليين.

وقد جاء فى تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى ، تبريرا لعودة المشرع إلى نظام الإنتخاب التكميلى ، " أن

الغاء الأخذ بنظام العضو الاحتياطى الذى يحل محل العضو الأصلى إذا خلا مكانه أثناء مدة عضويته ، بحيث إذا خلا هذا المكان يجرى الإنتخاب لاختيار العضو الذى يحل محل العضو الذى خلا مكانه وذلك تطبيقا لما تقضى به المادة ٩٤ من الدستور من أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوما من تاريخ ابلاغ المجلس بخلو المكان وتكون مدة العضو الجديد هى المدة المكملة لمدة عضوية سلفة " (١) .

المشرع يقيم تفرقه بين مرشحى القوائم والمرشح الفرد بشأن إعمال قاعدة الفوز بالتزكية :

رأينا أن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد رفض الاعتداد بمبدأ الفوز بالتزكيه فى الحالة التى لم يتقدم فيها للترشيح أكثر من قائمة حزبية ، فنص فى المادة الخامسة عشرة منه على أنه " إذا لم تقدم فى الدائرة الانتخابية أكثر من قائمة حزبية اجرى الانتخاب فى ميعاده ، ويعلن انتخاب المرشحين الواردة اسماؤهم بالقائمة المقدمة ما دامت قد حصلت على ٢٠٪ من أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة " .

على أن المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد أضاف قرة ثانية إلى هذه المادة نص فيها على أنه " وإذا لم يتقدم لإنتخاب الفردى فى الدائرة الإنتخابية أكثر من مرشح واحد أعلن وزه بالتزكية " .

والذى يبين من عدم مساس المشرع بنص المادة الخامسة عشرة ، القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ انه قد أصر على عدم اعمال قاعدة وز بالتزكية بالنسبة للقوائم فى الحالة التى لم يتقدم فيها دائرة أكثر من قائمة واحدة ،وذلك على خلاف الحالة التى يتقدم

) النشرة التشريعية - العدد الثانى عشر ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠٩ .

فيهـا مرشح فـردى واحد فـى الدائرة حيث أخذ بمبـدأ الفـوز بالتزكيـــة بدون حاجة للإلتجــاء إلى اجراء الإ نتخـاب .

المطلب الثانــى
نظـام التمثيــل النسبــى

أقـام المشـرع نظـام الإنتخـاب بالقوائــم فـى القانـون رقـم ١٨٨ لسنـة ١٩٨٦، إشــانـه، فـى ذلك شـأن القانـون رقـم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣،. على أساس التمثيــل النسبــى . فنـص فـى المـادة السابعـة عشرة فقـرة أولى على أن " ..... ويعلـن انتخاب باقــى الأعضــاء الممثليـن للدائـرة الإنتخابيــة طبقـا لنظـام القوائـم الحزبيـة عن طريق اعطاء كل قائمـة حزبيـة عددا من مقاعد الدائـرة بنسبـة عدد الأصوات الصحيحـة التى حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة للناخبين فى الدائرة التى حصلت عليها قوائم الأحزاب التى يحق لها أن تمثل طبقا لأحكام هذه المادة.

وتـوزع المقاعد المتبقيــة بعد ذلك على القوائـم الحاصلـه على أصوات زائدة لا تقـل عن نصف المتوسـط الإنتخابــى للدائـرة على أن تعطى كل قائمـة مقعدا تبعـا لتوالـى الأصوات الزائـدة ، والا اعطيت المقاعد المتبقيــة لقائمـة الحزب الحاصـل على أكبـر الأصـوات على مستـوى الجمهورية " .

والذى يبيـن من الفقـرة السابقــة ومن بقيـة الفقرات التـى تضمنتهــا ذات المـادة من القانـون رقـم ١١٤ لسنــة ١٩٨٣ الا دل لقانـون مجلس الشعب رقم ٣٨ لعـام ١٩٧٢ - والتـى لـم يمسها القانـون الأخيـر رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بالتعديل ان المشرع أبقى على نظام التمثيل النسبى فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بالنسبة لمرشحى القوائم فتحصل كل قائمة حزبية على عدد من المقاعد بالمجلس بنسبة عدد الأصوات

الصحيحة التى حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة. للناخبين في الدائرة التى حصلت عليها قوائم الأحزاب التى يحق لها أن تمثل. ومن ثم يكون القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد احتفظ بذات المبدأ الذى قرره قانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣، وهو تحقيق العدالة بين الأحزاب والعمل على تمثيل الإتجاهات المختلفة داخل المجلس. على أنه يلاحظ أن توزيع المقاعد على قوائم الأحزاب بنسبة ما حصلت عليه من أصوات فى الدائرة يجب أن لا يتضمن اخلالا بتمثيل العمال والفلاحين بنسبة خمسين فى المائة على الأقل فى مجلس الشعب، اعمالا لحكم الدستور وقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والقوانين المعدلة له.

التجديد فى قواعد توزيع المقاعد المتبقية :

إذا كان المشرع قد أخذ بنظام التمثيل النسبى على النحو السابق ، فإنه قد عمل على التجديد فى القواعد المتعلقة بكيفية توزيع المقاعد المتبقية . فنص على أن توزع المقاعد المتبقية - بعد اجراء التوزيع الأولى - على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإنتخابى للدائرة ، على أن تعطى كل دائرة مقعدا تبعا لتوالى الأصوات الزائدة وإلا اعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية " .

وبهذا النص يكون المشرع قد ألغى القاعدة التى أخذ بها فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والتى كانت تقضى بأيلوله المقاعد المتبقية فى الدائرة لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات عددا .

وإعمالا للقاعدة الجديدة التى نص عليها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، فإنه يشترط لحصول أى حزب على مقعد إضافى - بعد اجراء

التوزيـع الأولـى ـ ، أن يكون لديه أصوات زائدة لا تقـل عن نصف المتوسـط الإنتخابـى الذى تم على أساسـه توزيع المقاعد على الأحزاب فـى المرحلة الأولـى . فـإذا كان هناك أكثـر من حزب يتوافـر لديـه نصف هذا القاسـم ، فيتـم توزيـع هذه المقاعد المتبقيـة عليها ، فيعطـى لكل منها مقعد تبعـا لتوالـى الأ صـوات الزائـدة .

فـإذا وجد لدى أى حزب أصوات غير مستعملـة لا تـوازى نصف القاسـم الإنتخابـى .فتكـون المقاعد المتبقيـه من نصيب قائمـة الحزب الحاصـل على أكبـر الأصـوات على مستـوى الجمهورية .

على أنـه يلاحظ أن الاشتـراك فـى عمليـة توزيع المقاعد المتبقيـة لا تقتصـر ، فقـط ، على الأحزاب التـى حصلت على مقاعد فـى عمليـة التوزيـع الأولـى ، تبعـا للقاسـم الإنتخابـى كما ذهبت إلى ذلك لجنـة اعداد النتيجـة العامـة ، بل يمكن ، أيضـا ،أن يشارك فـى ذلك التوزيـع الأحزاب التـى لم تصل إلى حد القاسـم الإنتخابـى ولـم تحصل ، بالتالـى ، على أى مقعد خلال عملية التوزيـع الأولـى . ولكن يشترط لمثل هذه المشاركة شرطان : الأول أن يكون الحزب قد استوفى شرط الثمانية فى المائة اللازم للتمثيل بالمجلس، والثانى أن يكون لديه فائض من الأصوات لايقل على نصف المتوسط الإنتخابى الذى تطلبته المادة السابعة عشرة من القانون المشار إليه.

والقول بغيـر ذلك - بقصـر توزيـع المقاعد المتبقيـة على قوائـم الأحزاب التـى حصلت على مقاعد فـى التوزيـع الأولـى - فيـه مجافـاه للحكمـة والتـى المشرع من التعديـل الذى أدخلـه على المـادة السابعـة عشر فـى فقرتهـا الأولـى ، وفيـه اهدار لإرادة الناخبيـن الذين اعطوا أصواتهم لقائمـة الحزب الذى اختـاروه والذى لـه حق التمثيـل فـى مجلس الشعب لحصولـه على النسبـة المطلوبـة قانونـا على مستـوى الجمهورية .

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بالمعنى السابق فى حكمها الصادر بتاريخ ٢٩ ابريل ١٩٨٩ (١) حيث قررت : " أن النص جاء مطلقا فى إشارته إلى المقاعد المتبقية وإلى الأصوات الزائدة على نحو يستغرق كل مقعد متخلف ، ويستوعب ، فى عمومه ، كل صوت زائد من المرحلة السابقة سواء خص هذا الصوت الزائد قائمة ظفرت بمقعد أو أكثر فى المرحلة السابقة تبعا لتجاوزها المتوسط الإنتخابى أو مضاعفاته حسب الأحوال ، أو خص قائمة اخفقت فى الحصول على أى مقعد لعدم بلوغها هذا المتوسط الإنتخابى . فقد وردت عبارة " أصوات زائدة " على نحو يشمل الزائد من العملية السابقة فى حد ذاتها سواء تمثل فى تجاوز للمتوسط الإنتخابى ومضاعفاته أو تمثل فى زيادة مجردة لم تبلغ هذا المتوسط .

ولا محل للقول يقصر هذه العبارة على الحالة الأولى وحسب ، بزعم إنصراف الزيادة إلى القوائم التى ظفرت بمقاعد فى المرحلة الرابعة وانحسارها عن القوائم التى لم تظفر بمقاعد فيها ، لأنها تصدق أيضا على الحالة الثانية حيث إتنبسط إلى كل زيادة متخلفة عن عملية التوزيع السابقة ولو لم ترق الزيادة ابتداء إلى مستوى المتوسط الإ نتخابى .

والقول بغير ذلك قد يؤدى إلى إقصاء حزب من التمثيل فى مجلس الشعب على مستوى الجمهورية فى المرحلة الخامسة هذه لمجرد عدم حصول قوائمه على المتوسط الإنتخابى فى أية دائرة خلال المرحلة الرابعة رغم سبق تجاوزه قيد الحصول على نسبة ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية . وهو أمر لو قصد إليه المشرع ،إن كان ذلك جائزا دستوريا ،النص عليه فى جلاء دون حاجة إلى بلوغه فى خفاء ، خاصة وان ما صح من أصوات فى مجال استطلاع ارادة الناخبين

---

(١) حكم غير منشور

وفى ظل الأصل المقرر من وجوب الاعتداد بها حرى ألا يهدر بغير نص صريح ، وهو مسلك المشرع عندما نص على عدم تمثيل الأحزاب التى لم تحصل قوائمها على نسبة ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى اعطيت على مستوى الجمهورية وعندما قرر الالتفات عن الأصوات الزائدة التى تقل عن نصف المتوسط الإنتخابى فى الدائرة عند توزيع المقاعد المتبقية "
.

المشرع لم يأخذ بقاعدة أكبر البقايا :

وإذا كان المشرع قد قرر فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ توزيع المقاعد المتبقية على القوائم شريطة حصولها على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإنتخابى ، فإن التساؤل يثور حول ما إذا كان المشرع قد اعتمد فى هذا القانون قاعدة أكبر البقايا التى تسير عليها أغلب الدول التى تأخذ بنظام القوائم الحزبية ؟

ان قاعدة أكبر البقايا تقضى ، كما سبق وذكرنا ، بتوزيع المقاعد المتبقيه فى الدوائر على القوائم التى يكون لديها أكبر بواقى أصوات دون أن تتطلب بلوغ الأصوات الزائدة رقما معينا ، أى دون اشتراط أن يصل عدد هذه الأصوات إلى نصف القاسم الإنتخابى. وبالتالى تستطيع الأحزاب الصغيرة ، طبقا لقاعده أكبر البقايا، الاستفاده مما يكون لديها من أصوات زائدة ، كما قد تستفيد منها القوائم التى لم تحصل على رقم القاسم الإنتخابى ذاته فى المرحلة الأولى .

ولما كان المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد اشترط، لتوزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب، أن يكون لدى قوائمها أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإنتخابى ، وإلا أعطيت المقاعد المتبقيه للحزب الحاصل على أكثر الأصوات على مستوى الجمهورية،

، فإنه يكون قد ابتعد عن الأخذ بقاعدة أكبر البقايا نظرا لاتجاهه نحو محاباة حزب الأغلبية ، بمنحه بعض المقاعد المتبقية وذلك فى الحالات التى لا تتوافر فيها لدى الأحزاب الأخرى عدد من الأصوات يزيد على نصف القاسم الا نتخابى .

احتفاظ المشرع بقيد الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب :

إذا كان المشرع قد عمل على التجديد فى طبيعة وكنه نظام الإنتخاب فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ،فجمع بين نظام الإنتخاب بالقائمة ونظام الإنتخاب الفردى ، فإنه لم يشأ أن يحدث تجديدا بشأن قيد الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية الصغيرة فى المجلس . وهذا ما يدل على اصراره على استبعاد هذه الأحزاب من حلبه التمثيل النيابى ، ورفضه لدعوة الفقه بوجوب الغاء هذا القيد ، أو على الأقل التخفيف منه ، بتخفيض هذه النسبة إلى ٥٪ أو ٣٪ مثلا .

ولتوضيح أحكام نظام التمثيل النسبى التى جاء بها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بشأن كيفية توزيع المقاعد ، نفترض أن هناك دائرة انتخابية يبلغ مجموع الأصوات الصحيحة بها ١٠٠ر٠٠٠ صوتا، وقد خصص لهذه الدائرة عشرة مقاعد يتنافس عليها أربع قوائم لأحزاب مختلفة ، وحصلت قائمة الحزب الأول على ٦٤ر٠٠٠ صوت وقائمة الحزب الثانى على ٢٦ر٠٠٠ صوت وقائمة الحزب الثالث على ٥ر٥٠٠ وقائمة الحزب الرابع على ٤ر٥٠٠ صوت ، وكان لهذه الأحزاب جميعها حق التمثيل بالمجلس لحصول كل منها على ٨٪ من أصوات الناخبين التى أعطيت صحيحة على مستوى الجمهورية فإن توزيع المقاعد يتم على مرحلتين.

المرحلة الأولى..

ويتم فيها استخراج القاسم الإنتخابي بقسمة عدد الأصوات الصحيحة التي اعطيت فى الدائرة على عدد المقاعد .

فتكون = $\frac{١٠٠٫٠٠٠}{١٠}$ = ١٠٫٠٠٠ صوت

وهذا القاسم الانتخابي يمثل الحد الأدنى من الأصوات لحصول أى قائمه حزبية على مقعد نيابي .

وتبعا لهذا القاسم الإنتخابي يكون توزيع المقاعد على القوائم الأربعة على النحو التالي :

القائمة الأولى	$\frac{٦٤٫٠٠٠}{١٠٫٠٠٠}$	٦ مقعد ويتبقى لها ٤٠٠٠ صوت غير مستعمل
القائمة الثانية	$\frac{٢٦٫٠٠٠}{١٠٫٠٠٠}$	٢ مقعد ويتبقى لها ٦٠٠٠ صوت غير مستعمل
القائمة الثالثة	$\frac{٥٥٠٠}{١٠٫٠٠٠}$	صفر مقعد أى لاتحصل على أى مقعد لعدم حصولها على رقم القاسم الانتخابي ويتبقى لها ٥٥٠٠ صوت غير مستعمل
القائمة الرابعة	$\frac{٤٥٠٠}{١٠٫٠٠٠}$	صفر مقعد ، لعدم حصولها على رقم القاسم الانتخابي ويتبقى لها ٤٥٠٠ صوت غير مستعمل.

ويبقى مقعدان بعد إجراء التوزيع السابق فكيف يتم توزيعهما ؟

المرحلة الثانية:

وفقا لما تطلبه المشرع فإنه يتم توزيع المقاعد المتبقية على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإنتخابي . بحيث تنال كل منها مقعدا تبعا لتوالي الأصوات ، الزائدة وإلا اعطيت هذه المقاعد لقائمة الحرب الحاصل على أكبر الأصوات علىمستوى الجمهورية . وبالتطبيــو لدلك ، تفوز القائمة الثانيــة بمقعد من المقعدين لأن لديها أصوانا رائدة غير مسنعمله تفوق نصف المتوسط الإنتخاب بالف صوت

ولا تحصل أى من القوائم الأخرى على أى مقعد لعدم بلوغ عدد الأصوات الزائدة غير المستعملة لدى كل منها نصف القاسم الإنتخابى.ومن ثم فإن المقعد المتبقى الاخر يؤول إلى قائمة الحزب الحاصلة على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية وتكون النتيجة النهائية هى :

القائمة الأولى ٦ مقعد ، القائمة الثانية ٣ مقعد ويؤول المقعد الأخير للحزب صاحب القائمة الحاصلة على أكبر عدد من الأصوات على مستوى الجمهورية وقد تكون هو الحزب صاحب القائمة الأولى .

أما لو اتبعت قاعدة أكبر البقايا ، التى لم يأخذ بها المشرع ، فإن المقعد المتبقى الأخير يؤول إلى القائمة الثالثة التى لم تحصل حتى فى التوزيع الأول على أى مقعد لأن هذه القائمة لديها مستوى الجمهورية وهو الحزب صاحب القائمة الأولى.

المطلب الثانـــى
نظـام الإنتخـاب الفــردى بالأغلبيـــة

ذكرنـا أن المشرع قد جمع فى القانون رقم ١٨٨ لسنـة ١٩٨٦ بيـن نظـام الإنتخـاب الفـردى ونظـام الإنتخـاب بالقائمـة عندما نص فى المادة الخامسـة مكررا على أن "يتألف مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإنتخاب الفردى". وإذ أخذ المشرع بنظام الإنتخاب الفردى بشأن بعض أعضاء مجلس الشعب، فكان من الطبيعى أن يقيم، اذن، هذا الإنتخاب على أساس الأغلبية دون نظام التمثيل النسبى. فما هى الأحكام التى نظم بمقتضاها المشرع هذا النوع من الإنتخاب ؟ تقتضى الإجابة على هذا التساؤل التعرض لنظام الإنتخاب الفردى ولنظام الأغلبية فى ظل أحكام القانون المذكور.

الفـــرع الأول : فـى نظـام الإنتخـاب الفـردى

الفـرع الثانـى : فـى نظـام الأغلبيـــة

الفـــرع الأول
نظـام الإنتخـاب الفـــردى

نصت المـادة الثالثـــة فقرة أولى من القانـون رقـم ١٨٨ لسنـة ١٩٨٩ على أن" تقسـم جمهورية مصر العربيـــة إلى ثمان وأربعين دائـرة انتخابيـــة ويكون تحديد نطاق كل دائـرة ومكوناتهـا وكذلك عدد الأعضـــاء الممثليـن لهـا وفقـا للجدول المرافق لهذا القانـون "،ونص المشرع فـى المـادة الخامسـة مكررا من ذات القانـون علـى أن " يكون لكل دائـرة عضـو واحد يتـم انتخابــه عن طريق الإ نتخـاب الفـردى " .

والذى يتضـح من النصيـن السابقيـن أن المشرع قد قام بتقسيــم الدولـة إلى ثمان وأربعيـن دائـرة انتخابيـــة ، وأوجب انتخاب عضو واحد

عن كل منها ، فيكون مجموع الأعضاء المنتخبين تبعا لهذا النظام ثمانية وأربعين عضوا .

ويجرى التصويت لإختيار المرشح الفرد عن كل دائرة في الوقت ذاته الذى يجرى فيه التصويت على القوائم الحزبية ، وذلك في ورقة مستقلة .

المقصود بالمرشح الفردى

إذا كان المشرع قد جمع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بين اسلوب الانتخاب بالقوائم واسلوب الانتخاب الفردى ، وجعل الاسلوب الأول قاصرا على المرشحين الحزبيين الذين ينتمون إلى أحزاب سياسية ، حيث لا يجوز ، كما سبق وأشرنا ، ان تتضمن القائمة الحزبية اسما لمرشح لا ينتمى للحزب صاحب القائمة ، وجعل الأسلوب الثانى (الفردى) لاختيار الثمانية والأربعين عضوا الأفراد (عضو عن كل انتخابية) فإن التساؤل يثور عن المقصود بالمرشح الفردى الذى يكون له حق الترشيح لعضوية المجلس وعما إذا كان المقصود بذلك المرشح المستقل غير المنتمى إلى أى حزب سياسى ، أم أن المقصود أى شخص ، حتى ولو كان حزبيا ولم يذكر اسمه ضمن أية قائمة ؟

ان تحديد مدلول المرشح الفردى أمر على قدر كبير من الأهمية. ذلك أن الأخذ بالمدلول الواسع للمرشح الفردى يعطى للأحزاب فرصة منافسة المستقلين على المقاعد الفردية وتستطيع، بفضل ما تملكه من امكانيات مادية وبشرية، أن تفوز بأغلبية المقاعد الفردية فى الدوائر الإنتخابية.

لم يحاول المشرع فى المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ان يضع تعريفا للمقصود بالمرشح الفردى ولم يتطلب

حتى فى شانه صفة معينة من الصفات. وازاء سكوت القانون فى هذا الخصوص قد يقول قائل أن المشرع، وقد اختص المرشحين المنتمين إلى الأحزاب السياسية بنظام القوائم الحزبية، يكون فى ذات الوقت قد اختص المستقلين غير المنتمين إلى الأحزاب بحق الترشيح على المقاعد الفردية دون سواهم، ومن ثم فإن نية المشرع تكون قد اتجهت إلى تخصيص الثمانية والأربعين مقعدا للمستقلين دون الحزبين. وتبعا لذلك لايكون لكل ممن ينتمى إلى أى حزب سياسى أن يتقدم للترشيح على المقاعد الفردية فى الدوائر طالما أن المشرع قد رسم لهم أسلوبا معينا فى الترشيح، وهو طريق القوائم الحزبية. ومن ثم فيكون المقصود بمدلول المرشح الفردى هو المرشح الذى لايكون له انتماء حزبى، أى المرشح المستقل.

وقد يقول قائل أيضا إن التسليم للمرشح الحزبى بحق الترشيح على المقاعد الفردية مع المستقلين معناه أن المشرع قد ميز المرشح الحزبى ، فاقر له بطريقين للترشيح هو طريق القوائم الحزبيه ، والثانى هو طريق الترشيح على المقاعد الفردية؛ وذلك على خلاف المرشح المستقل الذى لا يكون أمامه سوى الترشيح على المقعد الفردى طالما أن المشرع يعتمد نظام القوائم الحزبية التى يعدها قادة الأحزاب والتى حظر المشرع أن تتضمن اسماء لمرشحين مستقلين . الأمر الذى يترتب عليه اخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الحزبين وغير الحزبيين ويكون قد أقام تفرقه بين المواطنين على أساس الإنتماء الحزبى ولذلك فلا مناص من القول بان اصطلاح المرشح الفردى لا ينطبق الا على المرشحين غير الحزبيين.

على أن قصر المرشح الفردى على المستقلين وحدهم دون الحزبين المنتمين لاحزابه

وبالتالي حرمان الحزبيين من الترشيح على المقاعد الفردية كان محل نظر لدى جانب من الفقه، اذ ذهب الدكتور محسن خليل إلى أن مدلول المرشح الفردى ينطبيق على المستقل والحزبى على حد سواء فكلاهما يجوز له الترشيح على المقعد الفردى . " ان هذا المقعد الفردى ، على حد قوله، غير مخصص للمستقلين عن الأحزاب وحدهم ، إذ يجوز على هذا المقعد أن يتم ترشيح حزبى فردى بأن يقوم الفرد المنتمى لحزب سياسى بترشيح نفسه لهذا المقعد الفردى ويتم الإنتخاب الفردى بين جميع المرشحين لهذا المقعد سواء أكانوا مستقلين أم حزبين " (١) .

والذى نراه أن المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦، وان كان لم يعط تعريفا واضحا للمقصود بالمرشح الفردى ، الذى يكون له حق الترشيح على المقعد الفردى فى كل دائره من دوائر الإنتخاب، ، إلا أنه قد ابان فى المادة الثامنة عشر فقرة ب عن المقصود بالمرشح الذى يحق له الترشيح على هذا المقعد حيث نص على أنه " لايجوز لأحد أن يرشح نفسه فى قائمة انتخابية حزبية وللإنتخاب الفردى فى ذات الدائرة أو اية دائرة أخرى ، فإذا ما جمع أحد بين الترشيحين اعتبر مرشحا للإنتخاب الفردى وفى هذه الحالة يكون للأحزاب أن تستكمل العدد المقرر للقائمة خلال الأيام الثلاثة التالية لقفل باب الترشيح " .

والمشرع فى النص السابق يخاطب المرشح الحزبى - لا المرشح المستقل - فمنعه من ترشيح نفسه فى قائمة انتخابية حزبيه وللإنتخاب الفردى - أى على المقعد الفردى - فى ذات الدائرة فإذا جمع أحد بين الترشيحين - وهو لا يمكن أن يتحقق إلا للمرشح

---

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى . ١٩٨٨ . جـ ٢ . ص ٦٣٨ .

الحزبى فى ظل أحكام هذا القانون - اعتبر مرشحا للإنتخاب الفردى وفى هذه الحالة يكون للأحزاب أن تستكمل العدد المقرر للقائمة .

كما يتضح اتجاه المشرع نحو جواز ترشيح كلا من المرشح المستقل والمرشح الحزبى الذى ينتمى لحزب سياسى على المقعد الفردى من نص الفقرة الأولى للمادة السابعة عشرة حيث نصت على أن" يعلن انتخاب المرشح الفرد الذى حصل على أكبر الأصوات الصحيحة فى دائرته الإنتخابية أيا كانت صفته التى ترشح بها " ومفاد الجملة الأخيرة لهذه الفقرة " أيا كانت صفته التى رشح بها " أن الترشيح للمقعد الفردى قد يكون له صفة حزبية وقد لا يكون له هذه الصفة فيكون مستقلا لا ينتمى لأى حزب سياسى .

والذى يتضح مما تقدم أن المشرع قد اعترف للمرشح الحزبى بحق الترشيح فى القوائم الحزبيه على المقعد الفردى فينافس زميله على هذا المقعد ،الأمر الذى يدل أوعلى أن المشرع يعطى مدلولا واسعا للمرشح الفردى ليشمل المرشح المستقل غير المنتمى لحزب سياسى ولذلك المرشح الحزبى الذى ينتمى لحزب سياسى .

هذا من ناحية ،ومن ناحية أخرى،فإن القول بقصر مدلول المرشح الفردى على المرشح المستقل دون المرشح الحزبى أمر يتطلب من جانب المشرع ضرورة النص الصريح على تخصيص المقاعد الفردية الثمانية والأربعين بمجلس الشعب للمستقلين غير المنتمين إلى الأحزاب السياسية مثلما فعل فى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بالنسبة لتخصيص ٣١ مقعداً للنساء بالمجلس وطالما أن المشرع لم يتدخل بنص صريح بتخصيص هذه المقاعد للمستقلين فلا يمكن والحال كذلك قصر صفة المرشح الفردى على المرشح المستقل وحده بل

تمتد هذه الصفة لتشمل المرشح الحزبى أيضا، ويكون لكل منهما حق الترشيح على المقعد الفردى.

وقد شهدت الإنتخابات التى أجريت لمجلس الشعب فى ٦ ابريل عام ١٩٨٧ تنافسا بين المستقلين والحزبين على الترشيح للمقعد الفردى فى أغلب الدوائر. وقد حصل مرشحو الحزب الوطنى الديمقراطى فيها على ٣٥ مقعدا فرديا على مستوى الدولة وفازت بقية الأحزاب بثمانية مقاعد أخرى، أما المستقلين فلم يفوزوا إلا بخمسة منها فقط.

حقيقة أدى تنافس مرشحى الأحزاب للمستقلين على المقاعد الفردية إلى نتائج جد مؤسفة حيث لم يتمكن المرشحون المستقلون من الحصول على مقاعد معقوله العدد فى مجلس الشعب لمساندة الأحزاب السياسية لمرشحيها بسبب ما يملكه من الإمكانيات المادية والبشرية مما لا يملكه المرشحون المستقلون - إلا أنه لا يمكن القول مع صحيح تفسير المادة الثانية عشر الفقرة الثانية ومع سكوت المشرع عن النص على تخصيص المقاعد الفردية للمستقلين بقصر مدلول المرشح الفردى على المرشح المستقل وحده بل يتسع هذا المدلول ليشمل فضلا عن المرشح المستقل المرشح الحزبى المنتمى لحزب من الأحزاب السياسية .

وهو ما يتطابق واتجاه المشرع إلى الغاء تخصيص بعض المقاعد لطوائف معينه و لا أول على ذلك من الغاء تخصيص مقاعد النساء .

الفرع الثانى
نظام الأغلبية

الطبيعة الخاصة لنظام الأغلبية : أغلبية نسبية مشروطه :

رأينا أن نظام الإنتخاب الفردى قد يقوم على أساس الأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية . وقلنا أن نظام الأغلبية المطلقة

يتطلب لفوز المرشح من الدور الأول حصوله على عدد من الأصوات تفوق مجموع ما حصل عليه بقية المرشحين فى الدائرة ، أى حصوله على أكثر من ٥٠٪ من مجموع الأصوات التى اعطيت صحيحة فى الدائرة ، وانه فى الحالة التى لم يحصل فيها أى من المرشحين على هذه النسبة تعاد الإنتخاب مرة أخرى ويكتفى لفوز المرشح حصوله على الأغلبية النسبية ، أى على أكبر عدد من الأ صوات .

أما نظام الأغلبية النسبية فيكتفى لفوز المرشح حصوله على أكبر عدد من الأصوات دونما نظر إلى مجموع الأصوات التى حصل عليها بقية المرشحين فهذا النظام يكون اذن على دور واحد لا أكثر.

وإذا كان المشرع عندنا قد اعتنق طيلة تطبيق نظام الإنتخاب الفردى نظام الأغلبية المطلقة ، أى على دورين ، وذلك قبل اعتناقه لنظام القوائم ، إلا أن المشرع قد عمل على التجديد فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى خصوص نظام الأغلبية المتطلبة فى شأن الإنتخاب الفردى . فأخذ بنظام الأغلبية النسبية المشروطة المقترن بإمكانية الإعادة ، وهو نظام لم نألف مثله من قبل فى نظمنا الإنتخابية السابقة ، فمن ناحية لم يتطلب المشرع لفوز المرشح الفردى حصوله على الأغلبية المطلقة بل اكتفى بالأغلبية النسبية ، أى حصوله على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الدائرة .

على أن المشرع لم يكتفى بإعمال القاعدة السابقة ، وهى القاعدة التقليدية المعمول بها فى النظم الإنتخابية التى تعتمد نظام التمثيل النسبى ، بل اشترط - وهذا هو وجه التجديد - ان لا تقل

الأصوات التى حصل على المرشح عن ٢٠٪ من مجموع الأصوات الصحيحة فى الدائرة .

فإذا قلت الأصوات التى حصل عليها المرشح عن ٢٠٪ من عدد الأصوات الصحيحة اعيدت الإنتخابات بين المرشح الأول والثانى (المرشح الحاصل على أكبر الأصوات والمرشح التالى له) ، وهنا يبين أيضا وجه التجديد الذى استحدثه المشرع بشأن نظام الأغلبية النسبية الذى تنتهى فيه الإنتخابات من الدور الأول دون إعادة ، وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على أكثر الأصوات دون حاجة لتطلب بلوغها رقما محددا من عدد الأصوات الصحيحة فى الدائرة . على هذا النحو يكون المشرع قد خرج عن نظام الأغلبية المطلقه ونظام الأغلبية النسبيه فى شكلها التقليدى وفى صورتها النقية،واعتمد أساسا نظام الأغلبية النسبية المشروط بحد أدنى للأصوات التى يجب أن يحصل عليها المرشح (٢٠٪) واعتمد، فضلا عن ذلك،نظام الإعادة أو الدور الثانى وهى سمة من سمات نظام الأغلبية المطلقه لا النسبية .

وفى ايضاح معالم نظام الأغلبية الذى استحدثه المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ نصت الفقرة الأولى من المادة السابعة عشر على أن" يعلن انتخاب المرشح الفرد الذى حصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة فى دائرته الإنتخابية أيا كانت صفته التى رشح بها ، على ألا تقل الأصوات التى حصل عليها عن ٢٠٪ من مجموع الأصوات الصحيحة فى الدائرة ،وإلا اعيد الإنتخاب بين المرشح الحاصل على أكثر الأصوات والمرشح التالى فى عدد الأصوات، وفى هذه الحالة يعلن فور المرشح الحاصل على أكثر الأصوات".

الفوز بالتزكية

وقد تعرض المشرع في المادة الخامسة عشر،فى فقرتها الثالثه، للحالة التى لم يتقدم فيها للترشيح بالدائرة أكثر من مرشح لشغل المقعد الفردى فنص على انه " إذا لم يتقدم للإنتخاب الفردى فى الدائرة الانتخابية أكثر من مرشح واحدا أعلن فوزه بالتزكيه " .

وطبقا للفقرة السابقة، يكون المشرع قد اعتنق مبدأ الفوز بالتزكية بالنسبة للمرشح الفردى الوحيد على خلاف ما قرره، كما سبق ورأينا، بالنسبة لمرشحى القائمة الحزبية فى الحالة التى لم يتقدم فيها أكثر من قائمة حزبية واحدة فى ذات الدائرة .

المبحث الثانى

تقدير نظام الانتخاب المختلط
الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

سنعرض فى هذا المبحث لتقدير الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ثم لموقف المحكمة الدستورية العليا منه وتبعا لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين متتاليين :

المطلب الأول : فى تقدير الأحكام التى تضمنها القانون .

المطلب الثانى : فى موقف المحكمة الدستورية العليا .

المطلب الأول
تقدير الأحكام التى تضمنها القانون
رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦.

أمام سهام النقد التى وجهت إلى العيوب الدستورية والفنية التى تضمنها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كان من المنتظر أن يأتى المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ متداركا لكل أوجه العيوب التى شابت القانون السابق.على أن ما توقعناه من المشرع شئ وما قام به شئ آخر . حقيقة قام المشرع فى هذا القانون بتقرير أحكام جديدة تلافى بها بعض ما شاب النظام السابق من عيوب ، إلا انه ابقى على بعضها لآخر ، كما وضع قواعد مستحدثه اقتضاها تقرير نظام الإنتخاب المختلط فجاء تنظيمه لها مخالفا لما تقضى به مبادئ الدستور،وسوف نعرض للأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وتدارك بها بعض أوجه القصور التى تضمنها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، ثم للعيوب التى شابت النظام الإنتخابى الجديد فى فرعين متتالين على النحو التالى :

الفـرع الأول : فى تدارك القانـون رقـم ١٨٨ لسنـة ١٩٨٦ لأوجـه القصـور الدستوريـة التـى تضمنهـا القانـون السابـق رقم ١١٤ لسنـه ١٩٨٣ .

الفـرع الثانـى : فـى أوجه القصـور التـى تضمنهـا القانـون رقـم ١٨٨ لسنـة ١٩٨٦ .

الفـرع الأول
تدارك القانـون ١٨٨ لسنـة ١٩٨٦ لأوجـه القصـور الدستوريـة التـى تضمنهـا القانـون رقم ١١٤ لسنـة ١٩٨٣

اعطاء المستقلين حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب:

عمل المشرع على اتاحة الفرصـة للمستقلين غير المنتميـن للأحزاب السياسيـة للترشيح على المقاعد الفرديـة فـى الدوائر بجانب مرشحى القوائم الحزبيـة ، بإعتبـار أن حق الترشيـح يعتبـر حقا من الحقوق العامة التـى كفلهـا الدستـور للمواطنيـن وفقا لما قررتـه المادة ٦٢ من الدستـور،وعلى هذا النحـو يكون المشرع قد تدارك ما وجه للقانـون السابـق رقـم ١١٤ من نقد يحرمان المستقليـن من حق الترشيـح وما ينطوى عليـه ذلك من اخلال بمبدأى تكافـؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى المواد ٨ ، ٤٠ ، ٢٦ من الدستور .

الغاء المقاعد المخصصـة للمـرأة :

ومـن ناحيـة ثانيـة عمل المشرع على الغاء تخصيص مقاعد معينـة للنسـاء فـى مجلس الشعب .وحسنـا فعل المشرع فـى هذا الشأن لما يترتب على هذا التخصيـص فـى القانون السابـق ، مـن إخلال بمبـدأ اصيل يسـود النظـم الديمقراطية وهو ترك الحرية للناخبيـن فـى اختيـار

توابهم دون ضغط أو حتى وصاية من القانون ذاته-ان المشرع بالغائه تخصيص نسبة معينة من مقاعد مجلس الشعب للنساء يكون قد تدارك ما شاب القانون السابق من عوار أو قصور دستورى لمخالفة ذلك مبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين ، ووضع بذلك نهاية للوضع الشاذ الذى كانت تحتله المرأة وتتميز فيه عن الرجل، تحقيق قدر أكبر من العدالة بين الأحزاب ومن ناحية ثالثه عمل المشرع على تقرير قدر أوفى من العدالة فى توزيع المقاعد المتبقية على قوائم الأحزاب بالغاء النص فى القانون السابق على أيلولة جميع المقاعد المتبقية للحزب الحاصل على أكبر الأصوات . وما يترتب على هذه القاعدة من مراعاة حزب الأغلبية على حساب الأحزاب الصغيرة وهى أحزاب المعارضة .

فضلا عن اهدار مبدأ أصيل يسود الأنظمة النيابية الحقه وهو أن يكون المجلس قد جاء تعبيرا حقيقيا عن ارادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التى هى مصدر السلطات جميعا .

والمشرع بتقريره فى القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٨٦ قاعدة توزيع المقاعد المتبقيه على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإنتخابى وإلا اعطيت المقاعد المتبقيه لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات على مستوى الجمهورية ، يكون قد حقق قدرا أكبر من العدالة بين الأحزاب دون تحيز لحزب الأغلبية كما فعل فى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

الفرع الثانى
أوجه القصور التى تضمنها القانون
رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

على انه إذا كان يحمد للمشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ محاولته اصلاح بعض أوجه القصور الدستورى التى شابت

القانون السابق ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بإعطاء المستقلين حق الترشيح لعضوية المجلس والغاء المقاعد المخصصة للنساء فضلا عن محاولته تحقيق قدر أوفى من العدالة بين الأحزاب ، وعدم الإسراف فى تحيزه لحزب الأغلبية ، إلا انه قد جاء للأسف الشديد فى تنظيمه لبعض أحكام هذا القانون، مغفلا بعض المبادئ الدستورية من ناحية ، ومتجاهلا عنصر الملاءمة من ناحية أخرى.فجاءت أحكامه مشوبه بقصور دستورى وقصور فنى فى آن واحد .

أولا
أوجه القصور الدستورية التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

اغفل المشرع فى تنظيمه لبعض أحكام القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ مبدأين دستوريين هما مبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى الدستور، وذلك بقيامه بتوحيد الدوائر الإنتخابية من ناحية ، وازدواج طرق الترشيح لعضوية مجلس الشعب بالنسبة لمرشحى الأحزاب من ناحية أخرى .

١ - توحيد القانون الدوائر الإنتخابية:

فمن ناحية أولى تتضح أوجه العوار الدستورية التى لحقت ببعض أحكام هذا القانون ومخالفته لمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين من توحيد القانون للدوائر الإنتخابية على مستوى الدولة بالنسبة لمرشحى القوائم الحزبيه ومرشحى المقاعد الفرديه من المستقلين ، الأمر الذى يترتب عليه أن يقوم المرشح الفردى المستقل بخوض معركة انتخابية شديدة القسوة داخل دوائر انتخابية واسعة المساحة كثيرة السكان فى مواجهة مرشح آخر حربى يسانده

حزبه بكل ما يملك من امكانيات مادية وبشرية مما يتيح فرص فوز المرشحين الحزبيين فى غالبية الدوائر بالمقاعد الفردية وتضاؤل فرص نجاح المستقلين الأمر الذى، يترتب عليه تمييز بين فئتين من المرشحين بالمخالفة لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بينهم(١).

٢ - ازدواج طرق الترشيح بالنسبة لمرشحى الأحزاب دون المرشح الفردى:

اعطى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المرشحين الحزبين الذين ينتمون لأحزاب سياسية طريقين للترشيح ، طريق القوائم والطريق الفردى ، حيث تركت المادة الخامسة المقعد الفردى مجالا للمناقسة بين المرشحين الحزبيين والمرشحين المستقلين . ومعنى ذلك أن القانون قد اعطى فرصتين لمرشحى الأحزاب للفوز بعضوية المجلس ، االأولى طريق القائمة والثانية طريق الإنتخاب الفردى ، بينما لم يتح أمام المستقلين إلا فرصة وحيدة وهى الترشيح على المقعد الفردى مما ينطوى على اخلال بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى الدستور .

ونرى أن المخالفة الدستورية السابقة لمبدأعدم تكافؤ الفرص والمساواة قد جاء نتيجة التعمد المقصود من جانب المشرع بعدم وضع تعريف واضح أودقيق للمرشح الفردى على نحو يقصر مدلوله على المرشح المستقل دون المرشح الحزبى .

---

(١) الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى ١٩٨٨ ، جـ ٢ ، ص ٦٣٨ وما بعدها حيث يقول " فى نقد توحيد الدوائر " ان نظام الانتخاب بالقائمة يفترض كبر الدائرة الانتخابية لأنها تقوم بإنتخاب عدد من النواب عنها ، بينما يفترض نظام الانتخاب الفردى صغر الدائرة الانتخابية لأنها تقوم بإنتخاب نائب واحد عنها ... وإذ قرر المشرع الأخذ بمبدأ الدوائر الإنتخابية الكبيرة نتيجة تقريره نظام الانتخاب بالقائمه فإن الجمع فى هذه الدوائر الانتخابية بين نظامى الفردى والقائمة يحمل المرشح الفردى عبء الدائرة الكبيرة التى يتحملها مرشحو القائمة الانتخابية فكأننا قد حملنا المرشح الواحد عبء ما يتحمله العديد من المرشحين وهو ما يتنافى ومبدأ المساواة بين المرشحين " .

ثانيا
أوجه القصور الفنية التى تضمنها
القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

تتمثل أوجه القصور الفنية التى شابت أحكام القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى ابقاء المشرع على قيد الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب من ناحية، ورفضه اعتماد قاعدة أكبر البقايا فى توزيع المقاعد المتبقية من ناحية أخرى.

١ - الابقاء على شرط الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب:

أما عن أوجه القصور الفنى التى شابت أحكام هذا القانون فتكمن فى عدم الغاء المشرع لقيد الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب أو حتى التخفيف من قسوته بتخفيض نسبة الثمانية فى المائة إلى اثنين أو ثلاثة فى المائة مثلا.

وقد ترتب على هذا القصور الفنى - الابقاء على شرط الثمانية فى المائة - إلى [عدم] تمثيل الكثير من الأحزاب الصغيرة بمجلس الشعب (١) واستبعادها من التمثيل السياسى وهو ما يخالف الهدف الذى تغياه المشرع من اعتماده لنظام التمثيل النسبى والمتمثل فى تحقيق العدالة بين الأحزاب ووجوب تمثيل كل منها بنسبة قوتها الإنتخابية. كما أدى هذا الشرط إلى محاباة حزب الأغلبية على حساب أحزاب المعارضة.

---

(١) فلم يمثل فى مجلس الشعب فى اعتماد انتخابات ١٩٧٨ حزب التجمع وحزب الأمة حيث لم يحصل كل منها إلا على نسبة صغيرة لا تتجاوز ٢ر٥ من مجموع الأصوات الانتخابية على مستوى الجمهورية.

٢ - رفض المشرع اعتماد قاعد أكبر البقايا:

كما يكمن وجه القصور الفنى، من ناحية أخرى، فى عدم اعتماد المشرع لقاعدة أكبر البقايا فى توزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب المتنافسة . صحيح أن المشرع قد قرر الغاء القاعدة التى قررها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والتى كانت تقضى بأيلولة المقاعد المتبقية إلى الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية وأخذ بقاعدة مقتضاها توزيع هذه المقاعد على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإنتخابى للدائرة وإلا اعطيت للحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية، إلا أن هذه القاعدة الجديدة، وان جاءت أكثر عدالة بالنسبة للأحزاب الصغيرة ، إلا أنها لا تحقق ما تحققه قاعدة أكبر البقايا، حيث تعمل هذه القاعدة على توزيع المقاعد على القوائم التى يكون لديها أكبر باق من الأصوات أيا كان عدد هذه الأصوات. ويبدو أن المشرع كان دافعه إلى عدم الأخذ بقاعدة أكبر البقايا هو حرصه وإصراره على محاباة حزب الأغلبية، وهو ما يستخلص من نصه على ايلولة المقاعد المتبقية إلى الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية فى الحالات التى لا يكون لدى القوائم الحزبية أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإنتخابى الأمر الذى ترتب عليه التضيق على الأحزاب الصغيرة وعدم اعطائها فرص التمثيل بالمجلس والعمل فى نفس الوقت على محاباه حزب الأغلبية .

المطلب الثانـى
موقف المحكمة الدستوريـة العليـا
من القانـون رقم ١٨٨ لسنـة ١٩٨٦

" المحكمة تقضـى بعـدم الدستـريـة "

كان للحكم الذى أصدرته المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٩٠ بعدم دستورية بعض المواد التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ أثر بالغ على الحياة الدستورية بصفة عامة وعلى الحياة النيابية بصفة خاصة. فبتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٨٧ أحالت محكمة القضاء الإدارى الدعوى رقم ٢٥١٦ لسنة ٤١ قضائية(١) ، إلى المحكمة الدستورية العليا - بعد

---

(١) وتتحصل وقائعها ، فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقـــم ٢٥١٦ لسنـة ٤١ ق أمام محكمة القضـاء الإدارى - دائرة منازعات الأفـراد والهيئات - طالبـا الحكم بصفـة مستعجلة بوقف تنفيـذ قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب المحدد له يوم ٦ ابريل عام ١٩٨٧ وفقا لأحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. وبوقف تنفيذ القرار السلبى للمدعى عليهم بالإمتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الإنتخابية بما يتفق مع النظام الفردى. والحكم فى الموضوع بإلغاء هذين القرارين وبجلسة ١٣ مارس سنة ١٩٨٧ أضاف المدعى أمام المحكمة المذكورة طلبا عارضا للحكم له بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم ١٤١ لسنة ١٩٨٧ بتحديد ميعاد قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب.

وقد استنـد المدعى فـى طلب الحكم له بهذه الطلبات إلى أن القرارات المطعون عليهـا جميعا صدرت بنـاء على قانون مجلس الشعب المعدل بالقانـون رقم ١٨٨ لسنـة ١٩٨٦ ، وهو قانون مخالف للدستـور للأسبـاب التـى ارتكن إليهـا فـى دعـواه .

وقضت محكمة القضـاء الإدارى فـى حكمها الصـادر بجلسـة ٣١ مارس سنـة ١٩٨٧ :

أولا : بالنسبـــة لطلبـى وقف تنفيـذ والغاء قرار رئيس الجمهورية بالدعـوة إلـى الانتخابـات المحددة لها يـوم ١٩٨٧/٤/٦ وكذا وقف تنفيـذ والغاء القـرار السلبـى بالإمتنـاع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيـم الدوائـر الإنتخابيـة بعـدم اختصـاص المحكمة ولائيـا بنظـر الطعن على هذين القراريـن .

ثانيـا : بالنسبـــة لطلب وقف تنفيـذ قـرارى وزيـر الداخليـة المطعون عليهما : (١) برفـض الدفعيـن بعـدم اختصـاص المحكمة ولائيـا بنظـر الطعن =

أن قضت بوقف الفصل فى طلب الإلغاء - للفصل فى دستورية الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن العضوية لمجلس الشعب. وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر ١٩ مايو ١٩٩٠(١) بعدم دستورية المادة الخامسة مكررا لمخالفتها المواد ٨ ، ٤٠ ، ٤٩ ، ٦٢ من الدستور وجاء فى الحكم المذكور مايلى:

وحيث أن الدستور إذ كفل - فى المادة ٦٢ منه - للمواطن حق الترشيح غير مقيد بالإنتماء الحزبى ، وقرر فى المادة ٤٠ منه المساواة بين المواطنين فى الحقوق العامة ، ومنها حق الترشيح ، وهو من الحقوق السياسية التى تأتى فى الصدارة من الحقوق العامة لتعلقها بالإرادة الشعبية المعبرة عن سيادة الشعب وحظر التمييز بينهم فيها بسبب اختلاف الآراء السياسية ، وأوجب على الدولة فى المادة الثامنة أن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين ، فإن مؤدى

= عليهما وبعدم قبول الدعوى شكلا . (٢) وبقبول تدخل .... خصما منضما للمدعى فى طلباته . (٣) وفى الطلب المستعجل برفض طلب وقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما . (٤) ووقف الفصل فى طلب الالغاء وبإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية المادتين الثالثة فقرة أولى والخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ " وقد طعنت الحكومة على هذا الحكم فى شقه الخاص بوقف الفصل فى طلب الالغاء والاحالة الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية أمام المحكمة الادارية العليا وطلبت الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ الحكم المطعون عليه فى شقه موضوع الطعن ، وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون عليه فيما قضى به فى هذا الخصوص ، وبتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٨٧ قضت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بإجماع الآراء برفض الطعن وبإلزام الجهة الادارية بالمصروفات .

(١) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون العدد ٢٢ مكرر ٣ يونيو سنة ١٩٩٠ ص ٢ .

هذه النصوص مترابطة ومتكاملة ، ان المواطنين المستوفين لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، يعتبرون بالنسبة إلى حق الترشيح فى مراكز قانونية متماثلة ، مما يتعين أن تكون ممارستهم لهذا الحق على قدم المساواة وعلى أساس من الفرص المتكافئة فى الفوز بالعضوية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها ، على أن يكون المرجع فى الفوز بالعضوية للمرشح - مستقلا كان أو حزبيا ، طبقا لنظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية أو لنظام الإنتخاب الفردى - إلى ارادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التى هى مصدر السلطات جميعا .

وحيث انه وإن كان للمشرع سلطة تقديرية فى اختيار النظام الإنتخابى إلا أن سلطته فى هذا الشأن تجد حدها فى عدم الخروج على القيود والضوابط والمبادئ التى نص عليها الدستور وعدم المساس بالحريات والحقوق العامة التى كفلتها نصوصه .

وحيث أنه لما كان مؤدى نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا - متضامنين - من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن المشرع قد نص على تقسيم الجمهورية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وجعل إنتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإنتخاب الفردى ، وإذ حدد لكل دائرة انتخابية عددا من المقاعد النيابية خص بها مرشحى الأحزاب السياسية عدا مقعدا واحدا خصصه لنظام الإنتخاب الفردى وجعله مجالا للمنافسة الإنتخابية بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين عن هذه الأحزاب ، يكون القانون قد خالف الدستور من عدة وجوه ، إذ خص مرشحى القوائم الحزبية فى كل دائرة انتخابية بعدد من المقاعد النيابية يصل فى بعضها إلى ثلاثة عشر مقعدا بينما حدد لنظام الإنتخاب

الفردى مقعدا واحدا لم يجعله حتى مقصورا على المرشحين المستقلين عن الأحزاب السياسية ، بل تركه مجالا مباحا للمنافسة بين هؤلاء المرشحين وغيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية فميز القانون بذلك بين فئتين من المواطنين إذ خص المرشحين بالقوائم الحزبية بعدد من المقاعد النيابية تصل فى جملتها على مستوى الجمهورية إلى ما يقرب من تسعة أعشار المقاعد النيابية فى مجلس الشعب ، بينما هبط بعدد المقاعد المتاحة للمرشحين المستقلين غير المنتمين لأحزاب سياسية - بفرض فوزها بها - إلى عشر اجمالى المقاعد النيابية بزيادة طفيفة ، بل ان توزيع المقاعد النيابية على النحو الذى تضمنه القانون هو مما ينفتح به أيضا لأعضاء الأحزاب السياسية فرص الفوز بجميع مقاعد مجلس الشعب بينما لا يتجاوز فرص الفوز للمستقلين بأية حال العشر تقريبا من عدد المقاعد النيابية ، الأمر الذى ينطوى على تمييز لفئة من المرشحين على فئة أخرى تمييزا قائما على الصفة الحزبية أو عدمها دون مقتضى من طبيعة حق الترشيح أو متطلبات ممارسته مما يتعرض مع الصفة التمثيلية للمجالس النيابية ويخالف صراحة نص المادة ٤٠ من الدستور التى حظرت التمييز بين المواطنين فى الحريات والحقوق العامة كما يتعارض أيضا مع مبدأ تكافؤ الفرص الذى يقتضى أن تكون فرص الفوز فى الإنتخابات متساوية بين جميع المرشحين بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية ، وفضلا عن ذلك فإن القانون حين حدد عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة من الدوائر الإنتخابية وغاير فى عدد المقاعد من دائرة إلى أخرى ، أقام هذا التحديد العددى للمقاعد المخصصة لكل دائرة كقاعدة عامة على اساس عدد المواطنين بها حسبما أفصحت عن ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب فيما عدا المحافظات التى استثناها المشرع من هذه القاعدة للإعتبارات التى أشارت إليها المذكرة الإيضاحية لهذا القانون ، فإنه أيا كان وجه الرأى فى هذا الاستثناء وبإفتراض صحة الإلتزام بتلك القاعدة فى

المحافظات الأخرى ، فإن القانون إذ حدد للمرشح الفردى مقعدا واحدا فى كل دائرة من الدوائر الإنتخابية على ما من تفاوت عدد المواطنين بها وخص مرشحى القوائم الحزبية باقى المقاعد النيابية المخصصة للدائرة ، فإنه يكون بذلك قد جعل التفاوت فى عدد المواطنين هو الأساس فى تحديد عدد المقاعد المخصصة لمرشحى القوائم الحزبية دون أن يكون لذلك أى أثر بالنسبة للمرشحين طبقا لنظام الإنتخاب الفردى الذى يتنافس فيه المستقلون مع غيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية على مقعد واحد حدده المشرع بطريقة تحكمية فى كل دائرة انتخابية أيا كان عدد المواطنين بها مخالفا بذلك - وعلى غير أسس موضوعية - القاعدة العامة التى اتبعها فى تحديد عدد المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية بما يتناسب مع عدد السكان فيها ، الأمر الذى يتضمن بدوره اخلالا بمبدأ المساواة فى معاملة الفئتين من المرشحين ، وبالإضافة إلى ذلك فإن القانون عندما جعل المقعد الوحيد المخصص لنظام الإنتخاب الفردى فى دائرة انتخابية مجالا للمنافسة بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب ، فإنه يكون بذلك قد أتاح لكل من مرشحى الأحزاب السياسية احدى فرصتين للفوز بالعضوية : احداهما بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية ،والثانية عن طريق الترشيح للمقعد الفردى ، بينما جاءت الفرصة الوحيدة المتاحة للمرشحين المستقلين قاصرة يتنافس معهم فيها المرشحون من أعضاء الأحزاب السياسية ، مما ينطوى على التمييز بين الفئتين فى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية ، ويتعارض بالتالى مع مبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه فى الدستور ، وذلك كله دون أن يكون التمييز فى معاملة الفئتين من المرشحين وفى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية فى جميع الوجوه المتقدمة مبررا بقاعدة موضوعية ترتد فى أساسها إلى طبيعة حق الترشيح وما تقتضيه ممارسته من متطلبات والتى يتحقق ومن خلالها التكافؤ فى الفرص والمساواة أمام القانون .

لما كان ذلك وكانت المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بما نصت عليه من أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ، ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية " ، تعتبر قاطعة في الدلالة على ما قصد إليه المشرع من تحديده مقعدا واحدا - لنظام الإنتخاب الفردى في كل دائرة انتخابية - يجرى التنافس عليه بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب ، وتخصيصه عدة مقاعد في الدائرة خالصة لمرشحى القوائم الحزبية ، ومن ثم فإن هذه المادة تكون بذاتها قد تضمنت في صريح نصها اخلالا بحق المواطنين غير المنتمين لأحزاب سياسية في الترشيح على قدم المساواة وعلى أساس من تكافؤ الفرص مع باقى المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية اخلالا أدى إلى التمييز بين الفئتين من المرشحين في المعاملة القانونية وفي الفرص المتاحة للفوز بالعضوية تمييزا قائما على أساس اختلاف الآراء السياسية مما يشكل مخالفة للمواد ٨ ، ٦٢ ، ٤٠ من الدستور ويستوجب القضاء بعدم دستوريتها فيما تضمنه من النص على أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية " .

وحيث أنه لا محاجة في القول بأن للمواطن المستقل الحرية في الإنضمام إلى أحد الأحزاب السياسية ليباشر من خلاله حقوقه السياسية ومنها الحق في الترشيح لعضوية مجلس الشعب على عدم قدم المساواة مع غيره من أعضاء الأحزاب السياسية ، إذ أن ذلك مردود بما ينطوى عليه من اخلال بالحرية في الإنضمام إلى الأحزاب السياسية أو عدم الإنضمام إليها ، وهي حرية كفل الدستور أصلها ، ومردود

أيضا بأن للمواطن آراؤه وأفكاره التى تنبع من قرارة نفسه ويطمئن إليها وجدانه وان حمله على الإنضمام لأى من الأحزاب السياسية مع ما يلتزم به الحزب من برامج وسياسات وأساليب يسعى بها لتحقيق مبادئه وأهدافه ، ما قد يتعارض مع حريته فى الرأى ، وهى من الحريات الأساسية التى تحتمها طبيعة النظم الديمقراطية الحرة والتى حرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة وقررها الدستور القائم فى المادة ٤٧ منه .

لما كان ذلك وكان القضاء بعدم دستورية نص المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ يترتب عليه انعدام هذا النص وابطال العمل به فيما قرره من أن " يكون لكل دائرة (انتخابية) عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية " . ومن ثم يكون النعى على نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه قد أضحى غير مجد وبالتالى غير مقبول ، إذ لم يعد له مجال فى التطبيق بعد أن الغى نفاذ النص على كيفية توزيع المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية على النحو الذى تضمنته المادة الخامسة مكررا سالفة الذكر تبعا لتقرير بطلان هذا النص وانعدام أثره (١) .

(١) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون العدد ٢٢ (مكرر) فى ٣ يونيو١٩٩٠ ص٢ .

الفصل الرابع
عودة إلى نظام الإنتخاب الفردى
القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

بعد حوالى أربعة أشهر تقريبا على صدور الحكم التاريخى للمحكمة الدستورية العليا، والقاضى بعدم دستورية القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، رأى المشرع عدم ملاءمة نظام الإنتخاب بالقائمة فى مصر وصدور ، العودة مرة أخرى لنظام الإنتخاب الفردى الذى كان سائدا قبل صدور القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

ونظر لغيبة مجلس الشعب ، وإعمالا لحكم المادة ١٤٧ من الدستور، أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب (١) ، والقرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية (٢) والقرار بقانون رقم ٢٠٦ بتحديد الدوائر الإنتخابية لا نتخاب أعضاء مجلس الشعب .

على أنه قبل التعرض للأحكام الموضوعية التى تضمنها القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ ، نرى من المفيد أن نعرض للوضع الدستورى لمجلس الشعب فى الفترة ما بين نشر حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الإنتخاب السابق، وتاريخ موافقة الشعب بالإستفتاء على حل مجلس الشعب، أى بين ٤ يونيو ١٩٩٠ حتى ١١ أكتوبر ١٩٩٠.

وتبعا لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين متتاليين :

---

(١) الجريدة الرسمية - السنة الثالثة والثلاثون - العدد ٣٩ مكرر ٢٩ سبتمبر عام ١٩٩٠ ص٢ وما بعدها .

(٢) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون - العدد ٣ مكرر ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠ ص ٧ .

المبحث الأول : فى الوضع الدستورى لمجلس الشعب فى الفترة ما بين نشر حكم المحكمة الدستورية العليا وتاريخ الإستفتاء على حل المجلس.

المبحث الثانى : فى الأحكام الموضوعية للقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

المبحث الأول
الوضع الدستورى لمجلس الشعب
فى الفترة ما بين نشر حكم المحكمة
الدستورية واجراء الاستفتاء على حله
٤ يونيو ١٩٩٠ - ١١ اكتوبر ١٩٩٠

كان من الطبيعى أن يترتب على قضاء المحكمة الدستورية العليا، فى ١٩ مايو سنة ١٩٩٠، بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، تقرير بطلان تشكيل المجلس ومنذ انتخابه، وهو ما قررته المحكمة بقولها "ولما كان ذلك وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نص تشريعى ثبت عدم دستوريته بالحكم الذى انتهت إليه المحكمة فى الدعوى الماثلة فإن مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلا منذ انتخابه".

ولما كانت المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ترتب على الحكم الصادر بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشره ، فضلا عن تقريرها للطابع الملزم لجميع الأحكام التى تصدر عن المحكمة - فى الدعاوى الدستورية - بالنسبة لسلطات الدولة والكافة من اليوم التالى لنشرها(١)، ولما كان الحكم الصادر عن المحكمة بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الإنتخاب رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد تم نشره فى ٣ يونيو ١٩٩٠، فمقتضى ذلك أن يكون المجلس قد فقد شرعيته فى ٤ يونيو ١٩٩٠، الأمر الذى كان يستوجب اسراع السلطة التنفيذية بإعمال

(١) هذا فضلا عما قررته المادة ٤٨ من ذات القانون بان أحكام المحكمة الدستورية وقراراتها بشأن التفسير تكون نهائية وغير قابلة للطعن .

القواعد والإجراءات الدستورية الواجب اتباعها لحل المجلس، واصدار قرار بقانون - نظرا لحل المجلس وتوافر حالة الغيبة - بإلغاء النص القانونى المقضى بعدم دستوريته وتعديل قانون إنتخاب مجلس الشعب على ضوء ما قضت به المحكمة.

على أن ما كان يتوقعه الفقه الدستورى والمشتغلين بالسياسة شئ، سرعة الحكومة فى اتخاذ الإجراءات الدستورية نحو حل المجلس القائم، وما أرادته الحكومة شئ آخر، إذ تباطأت الحكومة فى اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها فى الدستور بشأن حل مجلس الشعب، واستمر المجلس يزاول اختصاصاته بالرغم من صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الإنتخاب رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وببطلان تشكيله منذ انتخابه. وظل المجلس قائما، بالرغم من دورته يوم ٩ يونيو، قرابة أربعة أشهر أو يزيد، حتى أصدر رئيس الجمهورية قرارا بإيقاف جلسات مجلس الشعب فى ٢٦ سبتمبر ١٩٩٠، وبدعوة الناخبين للإستفتاء على حل المجلس(١) يوم الخميس الموافق ١٠ أكتوبر ١٩٩٠(٢).

ونرى أن وضع مجلس الشعب، منذ اليوم التالى لنشر حكم المحكمة الدستورية العليا فى ٤ يونيو سنة ١٩٩٠ وبين تاريخ اعلان الشعب عن رأيه فى الاستفتاء بحل المجلس، كان وضعا غير دستورى، وذلك بعد أن كشفت المحكمة الدستورية العليا بحكمها السابق عن عدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦، ومن ثم يكون المجلس فى هذه الفترة فاقدا لشرعية وجوده.

(١) وقد أعلن رئيس الجمهورية فى بيانه الذى وجهه إلى الشعب بمناسبة دعوته للناخبين للإستفتاء على حل المجلس، ان الاتجاه نحو العودة إلى نظام الإنتخاب الفردى الذى عايشته الحياة النيابية عندنا منذ أمد طويل

(٢) القرار رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠

حقيقة أن السلطة التنفيذيـة تملك سلطة تقدير واسعة فى اختيار الوقت المناسب لحل المجلس ، وأن قرارها فى ذلك لا يخضع لرقابة القضاء لإعتباره عملا من أعمال السيادة ، إلا أن رخصة التقدير التى تملكها السلطة التنفيذيـة فى هذا الخصوص مناطها الظروف العادية وحيث يكون المجلس المراد حله سليم التكوين ومحتفظا بشرعية وجوده ، أما وقد استبان للسلطة التنفيذيـة - بحكم المحكمة الدستورية العليا - وهو حكم نهائى وملزم لسائر السلطات - عدم دستورية النص الذى تم على أساسه انتخاب المجلس ، دعم شرعيته وسند بقائه ، فقد كان عليها أن تسارع - احتراما لأحكام القضاء وروح الدستور - فى اتخاذ الإجراءات الدستورية الواجبة لحل المجلس ما دمنا نعيش دولة المؤسسات ونحيا فى رحاب سيادة القانون وفى كنفه .

الا ستفتـاء على حل المجلس واجراء انتخابات المجلس الجديد :

فى ١١ اكتوبر ١٩٩٠ تم اجراء الاستفتـاء على حل مجلس الشعب ، وأعلن وزير الداخلية موافقة الناخبين على الحل بأغلبية ٨٨٢٩٦٠٦ صوتا مقابل ٥٣٠٠٥٠ صوتا فكانت نسبة الموافقين إلى مجموع الأصوات الصحيحة ٩٤٫٣٤ لا مؤيدة للحل (١) .

(١) قرار وزارة الداخلية رقم ٥٩٢٢ لسنة ١٩٩٠ المنشور بالوقائع المصرية العدد ٢٣٠ مكرر فى ١٢ اكتوبر ١٩٩٠

وفى ١٢ اكتوبر ١٩٩٠ أصدر رئيس الجمهورية ، بناء على نتيجة الاستفتاء،قرارا بحل مجلس الشعب ، ودعوه الناخبين لإنتخاب المجلس الجديد الذى حدد لإجرائها يوم الخميس الموافق ٢٩ نوفمبر ١٩٩٠ ، ويوم ٦ ديسمبر بالنسبة لإنتخابات الإ عادة .

وقد أجريت الإنتخابات فى موعدها المحدد ، طبقا لأحكام القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، والقرار بقانون رقم ٢٠٢ بتعديل أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية .

وقد فاز الحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم بـ ٦ر٧٩٪ من مقاعد المجلس ،أى مايعادل ٣٤٨ مقعدا ، بينما حصل حزب التجمع على ٤ر١٪ ،أى مايعادل ستة مقاعد ، ولم تحصل بقية الأحزاب التى شاركت فى الإنتخابات على أى مقعد فى المجلس (١) بينما حصل المستقلون على ١٩٪ ،أى ما يعادل ٨٣ مقعدا.٨٣ مقعدا .

وقد عقد مجلس الشعب الجديد أولى جلساته فى ١٣ ديسمبر ١٩٩٠ مباشرا لإ ختصاصاته التشريعية والرقابية .

---

(١) وهى أحزاب الأمة ومصر الفتاة والاتحاد الديمقراطى والخضر المصرى

مقاطعة بعض أحزاب المعارضة لإنتخابات مجلس الشعب :

رأت بعض أحزاب المعارضة ، كحزب الوفد ، والأحرار ، والعمل ، مقاطعة الإنتخابات التى أجريت لمجلس الشعب الجديد ، تأسيسا على أن التعديلات التى أجريت بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدل لأحكام قانون مجلس الشعب والقرار بقانون رقم ٢٠٢ المعدل لقانون مباشرة الحقوق السياسية لم تتضمن الضمانات الكافية لحرية الإنتخابات ، وأهم هذه الضمانات "أن يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء هيئة قضائية " طبقا لصريح نص المادة ٨٨ من الدستور . كما بررت مقاطعتها للإنتخابات بأنها لم تدع لإبداء الرأى بشأن التعديلات التى تمت بمقتضى القرارين الجمهورين السابقين ، فضلا عن القرار بالقانون الخاص بتقسيم الدوائر الإنتخابية لمجلس الشعب رقم ٢٠٦ لعام ١٩٩٠ .

المبحث الثانى
الأحكام الموضوعية لنظام
الإنتخاب الحالى وتقديره

سوف نعرض للأحكام الموضوعية التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب ،ثم لتقدير هذا النظام فى مطلبين متتاليين :

المطلب الأول : فى الأحكام الموضوعية للنظام الإنتخابى الحالى التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ .

المطلب الثانى : فى تقدير نظام الإ نتخاب المطبق .

المطلب الأول
الأحكام الموضوعية لنظام الإنتخاب الحالى التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

قلنا أن المشرع قد عاد بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ إلى نظام الإنتخاب الذى كان مطبقا قبل صدور القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ الخاص بنظام القوائم ، إلا وهو نظام الإنتخاب الفردى . وسوف نعرض لأهم الأحكام الموضوعية التى تضمنها هذا القرار بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب .

اعتماد نظام الإنتخاب الفردى القائم على تمثيل العمال والفلاحين :

احتفظ المشرع فى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ فى شان انتخاب أعضاء مجلس الشعب بجوهر نظام الإنتخاب الفردى الذى كان سائدا فى ظل دستور ١٩٦٤ بشأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة، وفى ظل دستور ١٩٧١ - فى الفترة السابقة على الأخذ بنظام القوائم - بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب . وتبعا لهذا النظام يقوم ناخبو

كل دائرة انتخابية بإختيار عضوين يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين. وعلى ذلك نصت المادة الأولى من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدلة لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أن "يتألف مجلس الشعب من اربعمائة وأربعة وأربعين عضوا يختارون بطريق الإنتخاب المباشر السرى العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال الفلاحين. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر فى مجلس الشعب".

ونصت المادة الثالثة فقرة أولى من ذات القرار بقانون على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى دوائر انتخابية ، وتحدد هذه الدوائر طبقا للقانون الخاص بذلك ، وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهماعلى الأقل من العمال والفلاحين "

وتطبيقا لهذين النصين صدر القرار بقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ ، وقسم الجمهورية إلى ٢٢٢ دائرة انتخابية موزعة على المحافظات المختلفة بالدولة .

ويتضح مما تقدم أن المشرع قد اعتمد نظام الإنتخاب الفردى القائم على ضرورة تمثيل العمال والفلاحين إذ حدد أعضاء المجلس المنتخبين بأربعمائة وأربعة وأربعين عضوا ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين .

انتخاب بالأغلبية

كان من الطبيعى بعد أن هجر المشرع نظام الإنتخاب المختلط وعاد من جديد إلى نظام الإنتخاب الفردى أن يعود أيضا إلى نظام الأغلبية وذلك على النحو الذى كان سائدا من قبل،فنص فى الفقرة الأولى من المادة الخامسة عشر من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

على أن " ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبيـــة المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الا نتخابـات " .

ولما كان نظام الأغلبيـــة المطلقة قد يقتضى الإعادة ، إذا لم يحصل أحد المرشحين فى الدور الأول على النسبة المتطلبة. ولما كان الدستور والقانون أيضا يقضيان بتمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠٪ على الأقل من مقاعد المجلس، وبالتالى وجوب انتخاب عضوين عن كل دائرة يكون لأحدهما على الأقل صفة العامل أو الفلاح ، فقد أبانت المادة الخامسة من القرار بقانون سالف الذكر عن كيفية اجراء انتخابات الإعادة حفاظا على النسبة المتطلبة للعمال والفلاحين بالمجلس.

فنصت على أن " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبيـــة المطلقة من غير العمال والفلاحيـن أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبـر عدد من الأصوات ، وأعيد الإنتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحيـن اللذين حصلا على أكبـر عدد من الأصوات وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبـر عدد من الأصوات".

" وإذا لم تتوافـر الأغلبيـــة المطلقة لأحد من المرشحين فى الدائرة أعيد الإنتخاب بين الأربعـة الحاصليـن على أكبـر عدد من الأصوات ، على أن يكون نصفهم على الأقـل من العمال والفلاحيـن ، وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الاثنيـن الحاصليـن على أعلى الأصوات بشرط أن يكون أحدهماعلى الأقـل من العمال والفلا حيـن " .

رفض إعمال قاعدة الفوز بالتزكيه :

تبعـا للتقليد الذى اتبعـه المشرع فى القانـون رقم ١٥٨ لسنـة ١٩٦٣ ، والقانـون رقم ٣٨ لسنـة ١٩٧٢ بشأن انتخاب أعضاء مجلس

الشعب فقد رفض المشرع اعمال قاعدة الفوز بالتزكيه ، وتطلب ضرورة اجراء الإنتخابات مع تخفيض النسبة ، المتطلبة للفوز فى الانتخابات فى الدوائر التى لم يتقدم للترشيح فيها أكثر من العدد المطلوب، إلى عشرة فى المائة بدلاً من العشرين فى المائة التى تطلبها فى القوانين السابقة. وفى ذلك نصت المادة السابعة عشرة من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ على أنه "إذا لم يرشح فى الدائرة الإنتخابية سوى شخصان أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، أجرى الإنتخاب فى موعده وأعلن فوز من يحصل منهما على ١٠٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة".

وإذا لم يرشح فى الدائرة سوى شخص واحد أعلن فوزه فى الإنتخاب إذا حصل على النسبة المشار إليها فى الفقرة السابقة ، ويجرى انتخاب تكميلى لإختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين ، إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم .

وإذا رشح فى الدائرة أكثر من مرشحين وكان واحد منهم فقط من العمال والفلاحين أعلن فوز هذا المرشح إذا حصل على النسبة المشار إليها وأجرى الإنتخاب لإختيار العضو الثانى من بين الباقين ، وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحدهم أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات .

وفى الأحوال التى لا يحصل المرشح فيها على نسبة العشرة فى المائة المشار إليها فى الفقرات السابقة يجرى انتخاب تكميلى لشغل المقعد الذى كان مرشحا له " .

والذى يتضح من المادة السابقة :

١ - أن المشرع لم يأخذ بقاعدة الفوز بالتزكيه والتى تقضى بفوز المرشح " أو المرشحين " دون حاجة لإجراء الإنتخابات فى الحالات

التى لم يتقدم فيها للترشيح أكثر من مرشح (أو أكثر من العدد المطلوب انتخابه عن الدائرة) ، بل تطلب اجراء الإنتخاب وضرورة حصول المرشح على نسبة من الأصوات لا تقل عن ١٠٪ من أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة .

٢ - أن المشرع وأن تطلب فى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ ضرورة إجراء الإنتخابات فى الحالات التى واجهتها المادة السابعة عشرة ، إلا أنه عمل على تخفيض النسبة المتطلبة للنجاح فاكتفى بحصول المرشح على نسبة ١٠٪ من عدد الأصوات الصحيحة للناخبين المقيدين بالدائرة بدلا من نسبة الـ ٢٠٪ التى كان قد تطلبها فى قانون مجلس الأمة (١) وقانون مجلس الشعب (٢). ويبدو أن المشرع قد قصد بتخفيض هذه النسبة تيسير الانتخابات والابتعاد بها عن التعقيد.

٣ - ان المشرع حفاظا على مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل من مقاعد المجلس، قد ميز بين حالات ثلاث :

الحالة الأولى : حيث لم يتقدم للترشيح فى الدائرة أكثر من شخصين اثنين أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، ففى هذه الحالة يجرى الإنتخاب فى موعده ويعلن فوز من يحصل منهما على ١٠٪ من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة .

الحالة الثانية : حيث لم يتقدم للترشيح فى الدائرة سوى شخص واحد ، يعلن فوزه فى الإنتخاب إذا حصل على ١٠٪ ويجرى

---

(١) رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ .

(٢) رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قبل تعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

انتخاب تكميلى لإختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين ، إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم ، أى من الفئات .

الحالة الثالثة : حيث يتعدد فيها المرشحون بالدائرة ، ولا يوجد من بينهم سوى مرشح واحد من العمال والفلاحين ، ففى هذه الحالة يعلن فوز هذا المرشح الأخير إذا حصل على نسبة الـ ١٠٪ من عدد أصوات الناخبين الصحيحة بالدائرة ، ويجرى الإنتخاب لإختيار العضو الثانى من بين الباقين ،وفى حالة عدم توفر الأغلبية المطلقة لأحدهم اعيدت الإنتخابات بين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات .

على أنه فى الحالات السابقة التى لا يحصل فيها المرشح على نسبة العشرة فى المائة يجرى انتخاب تكميلى لشغل المقعد الذى كان مرشحا له .

٤ - اعتماد نظام الإ نتخابات التكميلية :

إذا خلا مكان أحد المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى انتخاب تكميلى لإنتخاب من يحل محله ، وذلك دون اخلال بحكم الفقرة الأولى من الماده الثالثة من قانون مجلس الشعب التى توجب انتخاب عضوين عن كل دائرة من العمال والفلاحين . بمعنى أنه إذا كان العضو الذى خلا مكانه فى الدائرة له صفة العامل والفلاح وجب انتخاب مرشح بدلا منه ممن يتوفر له هذه الصفة ، فيكون الترشيح مقصورا على العمال والفلاحين فى الانتخاب التكميلى (١) .

(١) على أنه فى حالة خلو مكان أحد الأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية ، فإن تعيين خلفه أى من يحل محله يكون أمرا جوازيا لرئيس الجمهورية ، ان شاء عين خلفا للعضو الذى خلا مكانه ، وان شاء ترك مكانه شاغرا وذلك على عكس الحال بالنسبة لخلو مكان العضو المنتخب حيث يكون اجراء الإ نتخابات التكميلية أمرا وجوبيا .

وتستمـر مدة العضـو الجديد الذى تم انتخابـه حتـى يستكمـل مدة عضويـه سلفـه .

هذا ويلاحظ أن اعتناق القرار بقانـون رقـم ٢٠١ لسنـة ١٩٩٠ لنظـام الانتخـاب التكميلـى جاء تطبيقـا لنص المـادة ٩٤ من الدستـور الحالـى حيث جرى نصها على أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضـاء قبـل انتهـاء مدتـه ، انتخب أو عين خلفا لـه خلال ستيـن يوما من تاريـخ ابلاغ المجلس بخلـو المكان ، وتكون مدة العضـو الجديد هى المدة المكملـة لمدة عضويـة سلفـه ".

المطلب الثانى

اتقدير نظام الانتخاب الحالى لمجلس الشعب

لقد أحسن المشرع المصرى صنعـا بالعـودة إلى نظـام الإنتخـاب الفـردى - بشـأن اختيـار أعضاء المجلس النيابـى - بعـد تجـارب انتخابيـة خاضها،سواء بنظـام الإنتخاب بالقوائـم المغلقـة ، أو بنظـام مختلـط جمع فيـه بين نظام القوائـم ونظـام الإنتخـاب الفـردى - ولا يعيب المشرع المصرى وينـال من قدره رجوعه إلى نظام الإنتخـاب الفـردى بعد ان استشعر عدم امكانيـة التعايـش بيـن هذه الأنظمـة وطبيعـة الشعب المصرى وظروفـه الإجتماعيـة الخاصـة .

كما أن هذا النظـام يتفـق والظروف الإجتماعيـة والثقافيـة للشعب المصرى حيث يكون للعلاقـات العائليـة والأسريـة - والتـى يقدسها الشعب المصرى - أثر كبيـر الشأن فـى توجيـه أصوات الناخبيـن بكل دائـرة نحو مرشح بالذات ، فيناصـره الناخبـون لمجرد صلة قرابـه أو موده تربطـه ببعـض الناخبيـن أو لكونـه ينتمـى لعائلـة ذات ثقل يخشى من بطشها . هكذا رسخت التقاليـد واستقرت على أن يكون للعلاقـات العائليـة والأسريـة دور كبيـر فـى اختيـار النواب، ويكون للعصبيـات

والقبليات - وخاصة في ريف مصر وصعيدها - شأن لا ينكر في ترجيح مرشح على آخر .

ويرجع تعثر مسيرة الاخذ بنظام القوائم إلى قلة المدعى السياسي لدى أغلب أفراد الشعب المصرى ارتفاع نسبة الأمية ، وتفشى الجهل في أغلبيته ، الأمر الذى يترتب عليه عجز الناخبين عن تقويم البرامج والأهداف التى يتم على أساس اختيار قائمة من قوائم الأحزاب المتصارعة أو تفضيل أحداها على الأخرى ، هذا فضلا عن افتقاد البلاد إلى التنظيم الحزبى السليم - أساس نظام الإنتخاب بالقوائم - على النحو المألوف في الدول المتقدمة لكل هذه الإعتبارات رؤى العودة مرة أخرى إلى نظام الإنتخاب الفردى الذى كان سائدا عندنا منذ أن عرفت مصر الحياة النيابية الصحيحة.

وإذا كان نظام الإنتخاب الفردى يعد أقرب النظم الإنتخابية صلاحية للتطبيق عندنا، إلا اننا نرى عدم جدوى احتفاظ المشرع الدستورى عندنا بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد مجلس الشعب على الأقل.

عدم جدوى الاحتفاظ بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠٪ على الأقل في مجلس الشعب :

رأينا من خلال دراستنا السابقة أن الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٦٤ كان أول دستور اعتمد مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠٪ على الأقل من مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية ، وذلك تنفيذا لما جاء بالميثاق الوطنى من " أن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابى".

ولما صدر الدستور الحالى فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ (١) عمل أيضا على تقرير المبدأ السابق فى المادتين الخامسة، والسابعة والثمانين منه .

فنص فى المادة الخامسة (الفقرة الخامسة) على أن " ويبين النظام الأساسى للإتحاد الاشتراكى العربى شرط العضوية فيه وتنظيماته المختلفة وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديمقراطى على أن يمثل العمال والفلاحون فى هذه التنظيمات بنسبة خمسين فى المائة على الأقل " ونصت المادة ٨٧ من ذات الدستور على أن "يحدد القانون الدوائر الإنتخابية التى تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على أن لا تقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين " .

ونتيجة لاعتماد الدستور مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠٪ على الأقل فى التنظيمات الشعبية والسياسية بما فيها مجلس الشعب ، كان من الطبيعى، كما رأينا، أن يعمل المشرع العادى على تقنين المبدأ فى جميع قوانين الإنتخاب المتعاقبة رغم ما أصاب نظام الإنتخاب عندنا من تطور عايشناه خلال هذا البحث من نظام فردى إلى نظام بالقائمة ثم إلى آخر مختلط ثم فى النهاية إلى النظام الفردى .

وبالرغم من دعوة البعض من الفقه الدستورى بضرورة العدول عن مبدأ تمثيل العمال والفلاحين فى المجلس النيابى منذ السبعينات، إلا أن هذه الدعوة لم تلق ترحيبا لدى المشرع الدستورى ، بل نظر إلى هذا المبدأ وكأنه دستور أساسى لجميع التنظيمات السياسية والشعبية فى الدولة يعلو على نصوص الدستور ذاته ، أو مبدأ

(١) وذلك قبل التعديل الدستورى الذى اجرى فى يونيو ١٩٨٠

مقدس بعد المساس به نوعا من المروق والكفر بمبادئ الثورة ومكاسبها .

وقد اتضح مدى اصرار المشرع الدستورى على احتفاظه بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل فى المجالس المنتخبة من قيامه بتعديل الدستور فى ٢٦ يونيو ١٩٨٠ دون مساس بالمادة ٨٧ منه والتى نصت على ضرورة مراعاة نسبة العمال والفلاحين فيما يتعلق بعضوية مجلس الشعب من ناحية ، وقيامه بالنص صراحة بشأن تشكيل مجلس الشورى على أن يكون نصف الاعضاء المنتخبين على الأقل - والبالغ عددهم ثلثى أعضاء المجلس - من العمال والفلاحين من ناحية أخرى .

مناقشة مبررات مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بمجلس الشعب :

على أنه يجدر بنا قبل دعوة المشرع إلى العدول عن مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد المجلس النيابى على الأقل أن نناقش المبررات التى قرر من أجلها المشرع - الدستورى والعادى - هذا المبدأ .

فقد قيل فى شأن تخصيص نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين بالمجالس النيابية والتنظيمات السياسية بما يلى:

(١) ان العمال والفلاحين حينما يمنحون نصف مقاعد التنظيمات الشعبية أو السياسية ،فإنما يمنحون نسبة تتعادل مع أغلبيتهم العددية ، إذ هم يكونون فعلا أكثر من نصف الأمة .

(٢) كما قيل أن تلك القوى (العمال والفلاحين) قد حرمت الفرصة فى الماضى وطال استغلالها وإبعادها عن مقاعد الحكم فظلوا سنين طويلة من غير مساهمة فى صنع مستقبلهم وتوجيهه ، لذلك

وجب أن يخصص لهم هذه النسبة تحقيقا لمبدأ تكافؤ الفرص ويكون ذلك تعويضا عادلا عما نالوه من غبن وحرمان .

(٣) وقيل أيضا إن تمثيل تلك الفئة فى التنظيمات الشعبية وبخاصة في مجلس الشعب أمر ضرورى حتى يظل هذا المجلس صورة صادقة للشعب بجميع فئاته .

(٤) وقيل فى النهاية[١] ان هذه الفئة هى صاحبة المصلحة العامة والحقيقية فى التغيير الثورى فهم بإعتبارهم أصحاب المصلحة الحقيقية فى التغير - بل وأكثر من سواهم فى بقاء الثورة،فيجب أن يكونوا أصحابا لتلك النسبة فى مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها (٢) .

وقد عبر الميثاق عن هذه المبررات بقوله " إن التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالإنتخاب الحر المباشر لابد لها أن تمثل بحق وبعدل القوى المكونة للأغلبية وهى القوى التى طال استغلالها والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة ، كما أنه بالطبيعة الوعاء الذى يختزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان، أن ذلك فضلا عما فيه من حق وعدل بإعتباره تمثيلا للأغلبية ضمان أكيد لقوة الدفع الثورى نابعة من مصادرها الطبيعية الأصلية ".

(١) راجع فى مبررات تمثيل العمال والفلاحين بنصف المقاعد على الأقل فى جميع التنظيمات السياسية والشعبية بما فيها المجلس النيابى.
الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى الحرية والاشتراكية والوحدة ١٩٦٦ ص ٣٠٥ وما بعدها ومؤلفه النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ص ٣٥٠ وما بعدها .
(٢) ويشير الدكتور مصطفى أبو زيد - وهو بعد من المؤيدين لمبدأ تمثيل العمال والفلاحين فى المجالس النيابية إلى أنه " يجب على المشرع ان يدخل على تعريف العامل والفلاح ليشمل بالإضافة إلى العمال والفلاحين ابناء العمال والفلاحين ... ولسوف يصل تعداد هؤلاء حينئذ إلى ما يقرب من التسعين فى المائة من أبناء الأمة وليس خمسين فى المائة فقط " . مؤلفه الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين ١٩٨٥ ص ٤٣٨ .

ونحـــن نشاطر أغلب الفقه الدستورى فى مطالبته المشرع الدستورى بوجوب الغاء مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل فى المجالس النيابية (١) . ونرى أنه إذا كانت الثورة قد رأت فعلا فى فئة العمال والفلاحين القوى المكونة للأغلبية والتى طال استغلالها ، فحرمت سنين طويلة من الاشتراك فى الشئون السياسية وقامت، بالتالى، بتخصيص نسبة لهم فى المقاعد النيابية والسياسية لاتقل عن خمسين فى المائة ، فإن هذا المبرر لا وجود له فى الوقت الحالى . فقد نالت هذه الفئة ، ونحن من ابنائها ، ما استحقته تعويضا عن الحرمان السابق ، وحسبنا نظرة إلى قوانين الإصلاح الزراعى وقوانين القطاع العام بل وفى جميع النواحى الاقتصادية والاجتماعية حتى يمثل أمامنا ما حظيت به هذه الفئة من مكاسب ثورية واشتراكية حتى ذابت فعلا كل الفوارق الإجتماعية .

ولا مساغ فى القول إن تخصيص هذه النسبة للعمال والفلاحين أمر يتفق مع أغلبيتهم العددية ، إذ هم يكونون فعلا نصف الأمة - فيأتى المجلس النيابى صورة صادقة وصحيحة عنها . فذلك مردود بأنه لو كان المناط فى تكوين المجالس النيابية هو بتحديد النسبة العددية لكل طائفة من طوائف الشعب ، لكان من الواجب الأخذ بنظام تمثيل المهن والحرف فيكون لكل طائفة نسبة مقابلة لدورها فى مجلس الشعب (٢) .

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ١٩٨٥ ص ٣٩٩ وما بعدها ، ومؤلفه الحريات العامة ص ٢٣٨ ، الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ حـ ٢ ص ٦٢٣ الدكتور سعد عصفور : الدستور المصرى ، ص ١٧٩ .
الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا : القانون الدستورى ،تحليل النظام الدستورى المصرى .فى ضوء المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٨٣ ، حـ ٥٩٢

(٢) ويقول الدكتور عبد الحميد متولى فى الرد على الحجة القائلة بان تقرير هذا المبدأ يجعل مجلس الشعب صورة صادقة للشعب بجميع فئاته وحسبنا بيانا لخطأ تلك الحجة أن نذكر أن النظام الديمقراطى النيابى لا =

أما بالنسبة للقول بأن العمال والفلاحين كانوا أصحاب المصلحة فى التغيير الثورى ، الأمر الذى يبرر تمثيلهم بالمجلس النيابى بنسبة ٥٠٪ على الأقل ، فهذا القول إن صح من جانب القائمين على الثورة إبان الفترات الإنتقالية قصدا فى تثبيت المبادئ الثورية واستقرار نظام الحكم الجديد ، إلا أن التمسك به اليوم محل نظر كبير . ذلك أن النظام السياسى الذى جاءت به الثوة - والذى قام على الغاء الملكية ، والقضاء على الإقطاع وسيطرة رأس المال وايجاد حياة ديمقراطية سليمة - قد استقر فى وجدان الشعب المصرى ، وطبيعى أن تعود الأمور إلى حالتها الطبيعية بحيث يتم المساواة بين أفراد الشعب - بإعتبارهم جميعا أصحاب المصلحة الحقيقية والعميقة فى التغيير - فى شأن مباشرة الحقوق السياسية ، دون تميز طائفة على أخرى ، ويترك الأمر للشعب ذاته ليختار هو من بين المرشحين من هم أكفأ وأجدر بالتمثيل . ولا يهم بعد ذلك إذا ما اسفر هذا الاختيار عن تشكيل مجلس تزيد نسبة العمال والفلاحين فيه على ٩٠٪ طالما عبرت هذه النسبة عن اراردة الناخبين الحقيقية . والقول بغير ذلك ينطوى دون شك - على أغلال لإرادة الناخبين وتقييد لحريتهم فى اختيار ممثليهم .

إن تخصيص نسبة الخمسين فى المائة على الأقل من مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين أمر معيب لتنافره وأسس الديمقراطية النيابية التى تقوم على اعتبار عضو البرلمان ممثلا للأمة بأسرها ، وبكل طوائفها . فالنائب فى المجلس فلاحا كان أو عاملا أو مهندسا حرا أو استاذا بالجامعة لا يعمل لصالح طائفته التى ينتمى إليها، وهو حتى لا يمثل دائرته التى جاءت به إلى المجلس ، انه مندوب

يتطلب أن تكون تلك التنظيمات - وبخاصة المجلس النيابى - صورة من الشعب أو الأمة ، وإلا لوجب أن يكون ذلك المجلس - مجلس الشعب - فى بلد كمصر - مكونا من ٧٠٪ من الأميين ... !! " .
مؤلفه نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ١٩٨٥ ص ٤٠٤ .

عن الأمة جمعاء وبكل طوائفها ، لا عن طائفته التى ينتمى إليها ، وهو يعمل للصالح العام لا لصالح ابناء مهنته

إن مبدأ تمثيل العمال والفلاحين،كما ينطوى على مخالفه لجوهر النظام النيابى، جاء مخالفا أيضا لمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بإعتبارهما من المبادىء الدستورية العامة التى تسود أى نظام يمقراطى يؤمن بسيادة الشعب صاحب كل السلطات فى الدولة.

اننا نامل أن يعدل المشرع الدستورى عن هذا المبدأ ، كما عدل المشرع العادى عن مبدأ ضرورة تمثيل النساء واحتجاز مقاعد لهن فى مجلس الشعب ، إذ الحكمة فى الفرضين واحدة ، وهى ان لا يفرض على الناخب مرشح ينتمى لفئة معينة دون أخرى أو إلى جنس معين دون آخر .

ونرى أن تعديلا عاجلا يجب أن يتناول المواد الدستورية والقانونية التى تضمنت مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠٪ على الأقل من مقاعد المجلس النيابى وغيره من المجالس التى أوجب القانون ضرورة ، اختيار أعضائها بطريق الإنتخاب (١) .

(١) يذهب الدكتور عبد الحميد متولى ، فى نقده لنسبة الـ ٥٠٪ من العمال والفلاحين بالمجلس النيابى، قائلا " وحسبنا أن نذكر عن زعيمه الدول الاشتراكية (بل الشيوعية) أعنى دولة الاتحاد السوفيتى - التى ينص دستورها على انها دوله العمال والفلاحين " - لم تقرر لهم مثل هذه النسبة ، بل نجد الأمر بالعكس ، إذ نجد أن هيئاتها النيابية (السوفيت الأعلى) تضم بين أعضائها " عددا قليلا من العمال ومن أعضاء الكولخوز (المزارع الجماعية التعاونية) ، ولكن هناك عدد أكبر من المهندسين ومن الفنيين ثم ما يقرب من نصف عدد النواب قد اجتازوا مرحلة التعليم العالى "
انظر . مؤلفه نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ، المرجع السابق ص ٤٠٧ .

خاتمة

عالجنا فى هذا البحث اسلوب الانتخاب الفردى واسلوب الانتخاب بالقائمة واسلوب الانتخاب المختلط ،وعرضنا للأسس النظرية التى يقوم عليها كل نظام وواقعه التطبيقى فى عدة دول ، ثم تعرضنا بعد ذلك للنظم الانتخابية التى سادت مصر منذ أن عرفت الحياة النيابية السليمة عام ١٩١٣ ، ورأينا أن المشرع قد طبق نظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية بشأن انتخاب أعضاء المجالس النيابية ، وظل وفيا لهذا النظام قرابة سبعين عاما، ثم رأى فى عام ١٩٨٣ الأخذ بنظام الإنتخاب بالقاعة مع التمثيل النسبى ، وكان ذلك لأول مرة فى مصر بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، ثم عدل عنه عام ١٩٨٦ وأخذ بنظام انتخابى مختلط جمع فيه بين نظام الإنتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى ونظام الإنتخاب الفردى على أساس الأغلبية. بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. غير أن المشرع قد ارتأى عام ١٩٩٠ العودة من جديد لنظام الانتخاب الفردى الذى كان سائدا قبل اعتناقه لنظام القائمة.

ورأينا خلال صفحات هذا البحث الدور الذى لعبته القوى الإجتماعية ممثله فى الأحزاب السياسية والرأى العام وأثره فى تنقل المشرع بين نظام وآخر من أنظمة الإنتخاب السابقة .

والحقيقة أن مسالة اعتماد نظام انتخابى دون آخر ، أو تفضيل نظام انتخابى على سواه ،ليست مسالة قانونية فحسب ، بل مسالة سياسية فى المقام الأول . فليس من صواب الرأى ،حين نريد وضع نظام انتخابى جديد أو اصلاح نظام انتخابى قائم ، أن نبدأ بالبحث

عن مبدأ قانونـى محدد . أو نظرية فلسفيـة معينـة ، ثـم نعمل على وضـع أو اصلاح ذلك النظـام بمـا يتـلاءم مع ذلك المبدأ القانونـى أو تلك النظريـة الفلسفيـة، إن النظـام الإنتخابـى يجب أن يستوحـى من الواقـع ، من ظروف البيئـة وبخاصـة القوى الإجتماعيـة ، يجب أن يكون النظـام الإنتخابـى متوافقـا مع طبيعـة الشعب وظروفه السياسيـة والاجتماعيـة ومدى حظه من المدنيـة والتقـدم .

وإذا كان الفقـه الدستـورى والمشتغلـون بالسياسـة يختلفـون فيمـا بينهـم حول أى النظـم الانتخابيـة أفضـل اتباعـا ، فإنهـم يتفقـون على أن جميع هذه الأنظمـة يحب أن تسعـى إلى تحقيـق هدف موحد " وهو أن يكون البرلمـان صورة صادقـة ومعبـرة عن ارادة الناخبيـن أى الممثل الحقيقـى للأمـة . ولايكفـى حتـى يجـىء البرلمـان على النحـو السابـق أن تأتـى النصوص الدستوريـة متضمنـة لمبادئ النظـام النيابـى وتقريـر مبادئ محض نظرية كمبدأ سيـادة الأمـة أو مبدأ سيـادة الشعب ، ومبدأ المسـاواة فـى الاقتـراع أو الترشيـح بين المواطنين ، بل يلـزم أن يعترف الواقـع ويشهد التطبيـق على صداقيـة هذه المبادئ . فيقـر الواقـع والتطبيـق بمـا تتضمنـه النصوص الدستوريـة والقانونيـة من مبادئ تضمن جدية الانتخاب وتجعلـه فـى مأمن من التزويـر أو التزييـف.

وهو ما لايتأتـى إلا بوجـود ضمانات حقيقيـة تتقـرر لسلامة الانتخاب سواء فـى مرحلة الاعداد لـه أو فـى مرحلة اجرائه أو المرحلة اللاحقة على اجرائـه .

أولا : الضمانات التـى تتعلـق بمرحلـة الاعداد للانتخاب :

ففـى مرحلة الاعداد للانتخابـات تتمثـل ضمانات الانتخـاب فـى الحيدة فـى تقسيـم الدوائـر الانتخابيـة ، وصدق الجداول ، والمسـاواة بين المرشحين فـى الدعاية والاعلان ، ووعى الناخبيـن وحرصهم على مباشـرة حقهم الانتخابـى ، وحيـاد السلطـة التنفيذيـة .

١ - الحيدة فى تقسيم الدوائر الانتخابية :

إن من أهم الوسائل التى تلجأ إليها الحكومات لتوجيه نتائج الانتخابات لمصلحة مرشحيها وسيلة تمزيق الدوائر الانتخابية ، فإذا كان النظام الدستورى يخول للحكومة سلطة الانفراد بتقسيم الدوائر فإنها غالبا ما تعمل على تحديد الدوائر بطريقة تيسر لانصارها الفوز فى الانتخاب ، بأن تلجأ إلى تمزيق الدوائر وتشتيت خصومها فى دوائر متفرقة يصبحون فيها أقليات ، أو تجعلهم فى اطار دائرة كبيرة بالنسبة إلى حجم الدوائر الموالية لانصارها حتى تقل فرصهم فى النجاح (١) .

وقد تم اتباع هذا الأسلوب من قبل الحكومات المصرية قبل الثورة (٢) على نحو ما رأينا فى الباب التمهيدى - خاصة فى عام ١٩٣٨ . وقد تصل الحكومة إلى نفس النتيجة - محاباة أنصارها - بطريقة ملتوية غير مباشرة ، حينما تلجأ إلى تقسيم الدوائر تقسيمات غير متكافئة أو متساوية (٣) .

---

(١) وهذا الأسلوب يسمى أسلوب Gerrymander السابق الاشارة إليه راجع الفصل التمهيدى من هذا البحث .

(٢) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، ص٢٥١ .

(٣) وهو ما حدث فى فرنسا فى انتخابات مجلس الشيوخ حيث جعل دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ الغلبة للقرى على المدن ، وقرر للأولى تمثيلا يفوق أهميتها العددية بالنسبة للثانية وحكمة ذلك أن العمال كانوا متركزين فى المدن وهم فى غالبيتهم كانوا يميلون إلى أحزاب اليسار المناهضة لحكومة ديجول على عكس المدن التى يغلب عليها الاتجاه المحافظ لذلك جعل الدستور الغلبة للقرى فى اختيار المندوبين الذين يختارون أعضاء مجلس الشيوخ.

وازاء تجوز الحكومات وشططها فى تحديد الدوائر الانتخابية مساندة أنصارها والكيد بخصومها فى المعارك الإنتخابية ، كان تجاه أغلب الدساتير إلى اناطة الاختصاص بتقسيم الدوائر إلى الهيئة التشريعية بحيث يصدر به قانون من البرلمان بعد أن تتقدم له الحكومة بمشروع التقسيم ، وأن يراعى فى تحديد هذه الدوائر جعل التقسيم ثابتا لايتغير بتغير الحكومات أو بتغيير عدد السكان ، وأن يكون بقدر الامكان متطابقا مع التقسيم الجغرافى والادارى فى الدولة ، فاعتماد التقسيم الادارى أساسا لتقسيم الدوائر الانتخابية يحول حتى دون شطط الأغلبية البرلمانية إذا ما رأت تحديد الدوائر بما يحقق انتصارها وسحق خصومها .

واستكمالا لهذه الضمانة والحيلولة دون الالتجاء إلى تمزيق الدوائر - حتى من جانب حزب الأغلبية داخل البرلمان - فإنه يجب أن يكون تحديد الدوائر سابقا على تحديد موعد الانتخابات بمدة معقولة بإعتبار أن انشاء الدوائر من أعمال التحضير البعيدة للانتخاب وليس لمناسبة انتخاب قريب (١) .

٢ - صدق ونقاء الجداول الانتخابية :

بقدر ما تكون الجداول الانتخابية صادقة ونقية وتدل على حقيقة الهيئة الانتخابية ، بقدر ما يكون الانتخاب معبرا التعبير الصادق والأمين عن رأى الأمة. حين فهى مرآة صادقة تعكس حقيقة العملية الانتخابية وما يدور فيها. وهذه الجداول يجب أن تقتصر على أسماء الناخبين الحقيقيين الذين لهم حق ممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب، وهم من بلغوا سن الرشد السياسى من مواطنى الدولة المتمتعين بأهليتهم العقلية والأدبية ، فلا يجب أن تتضمن هذه الجداول أسماء وأشخاص لم تتوفر فيهم بعد الشروط التى تطلبها

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .
والدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ص ٢٨٣ .

القانون لمباشره الحقوق السياسيه او أسما لأشخاص فقدو حدى مد الشروط أو أسماء لأ شخاص توفاهم الله.

وتسرب الخلل إلى هذه الجداول بإضافة أسماء لأشخاص لا حق لهم في الانتخاب أو بحذف أسماء لأخرين لهم حق الاشتراك فيه من شأنه تشويه الانتخابات وتحوير رأى الأمة عن حقيقته لصدق هذه الجداول ونقائها ويجب مراجعة هذه الجداول بصفة دورية للتحقق من استمرار تمتع المقيدين فيها للصفات التى حددها القانون واضافة أسماء الأشخاص الذين توفرت لديهم هذه الصفات وحذف أسماء من فقد شرطا من شروط مزاولة الحقوق السياسية وأسماء المتوفين

ولتحقيق هذه الضمانة (سلامة الجداول) تعطى أغلب قوانين الانتخاب للأفراد حق مراقبة اللجان التى تقوم بإعداد هذه الجداول ومراجعتها حماية لحقوقهم الانتخابية ، فتنص على وجوب نشر هذه الجداول أو عرضها سنويا حتى يتسنى لكل فرد المنازعة فى صحه هذه الجداول فى حالة حدوث خطأ - متعمد أو غير متعمد من اللجان المختصة . فيكون لكل مواطن لم يدرج اسمه فى الجدول - رغم استيفائه للشروط التى يتطلبها القانون لممارسة الحقوق السياسيه - أن يطلب قيد اسمه ويكون له ولغيره من المواطنين طلب حذف أو شطب اسم أى فرد غير مستجمع للشروط التى يتطلبها القانون

وتحقيق هذه الضمانة - صدق الجداول الانتخابية - يكون منوطا بالتزامين : التزام جهات الادارة بمراجعة الجداول الانتخابية بصفة دوريه والتزام الأفراد بمراقبة هذه اللجان بالطعن على هذه الجداول فى حالة عدم تعبيرها عن حقيقة هيئة الناخبين وتعتبر الجداول الانتخابية قرينه على أن كل ما ورد فيها من أسماء يكون لهم حق الانتخاب وعلى العكس لايسمح لمن لم يرد اسمه فى هذه الجداول أن يشترك فى الانتخاب أيها

قرينة على حق الانتخاب ولكنها قرينة غير قاطعة بحيث يمكن اثبات عكسها بالطعن على صحة هذه الجداول من قبل المواطنين فى المواعيد المحددة، ولكنها تنقلب إلى قرينة قاطعة عند الانتخاب فلايجوز لأحد من الناخبين اثبات عكسها.

على أنه يلاحظ أنه إذا كان القيد فى جداول الانتخاب يعد قرينة على صحة ما ورد بها من أسماء ، إلا أن هذا القيد لايكون منشئا لحق الانتخاب، ذلك أن هذا الحق يتولد للفرد من القوانين ذاتها لا من جداول الانتخاب، ومن ثم فإن القيد فى هذه الجداول يكون عملا اقراريا لا انشائيا لحق الانتخاب، أو بمعنى آخر تكون هده الجداول كاشفة لحق الانتخاب لا منشئة له .

٣ - حياد السلطة التنفيذية ونزاهتها :

قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى أسلوب الضغط أو التهديد لجبر الناخبين على التصويت لمرشح معين أو الاقتراع لقائمة الحزب الحاكم دون سواه . ويتخذ هذا الأسلوب صورا متعددة كقيام السلطة التنفيذية - ممثلة فى الشرطة - بتفريق اجتماعات المرشح المناهض للحكومة ، أو ايعاز الحكومة لرؤساء الادارات بضرورة اقتراع الموظفين لقائمة حزب الأغلبية ، وإلا تم حرمانهم من مغانم وظيفية كالحوافز أو بدلات التمثيل ، أو التنكيل بهم كنقلهم أو فصلهم من الخدمة .

وكما تلجأ الحكومة إلى أسلوب الضغط أو التهديد للتأثير على الناخبين ، فإنها تلجأ أيضا إلى الوعد أو الترغيب لحث الناخبين - خاصة العاملين منهم فى الحكومة أوبالقطاع العام على التصويت لمرشح معين أو لقائمة الحزب الحاكم مقابل اصلاح أوضاعهم الوظيفية من حيث المرتبات أو الترقيات وغير ذلك من المسائل التى تتعلق بمستقبلهم الوظيفى .

وحياد السلطة التنفيذية بالنسبة لجميع المرشحين ممن ينتمون لحزب الحكومة أو غير المنتمين له وعدم استخدامها لاساليب التهديد أو الترغيب بالنسبة للناخبين لارغامهم على التصويت فى اتجاه معين بعد ضمانا جديا لنزاهة الانتخاب ، فيكون الناخب حرا وبعيدا عن المؤثرات حين وقوفه أمام صناديق الاقتراع .

٤ - المساواة بين المرشحين فى فرص الدعاية الانتخابية :

قد لا تشفى وسيلة تمزيق الدوائر أو التلاعب فى جداول الانتخاب غليلا لدى الحكومات غير الديمقراطية فى تشويه الانتخابات ، فتلجأ إلى وسائل مباشرة لتغيير مجراها الطبيعى ، فتعمل هذه الحكومات على ايثار أنصارها بفرص الدعاية والاعلان فتسمح لهم بالاجتماعات الانتخابية وتوزيع المنشورات والاكثار من الدعاية فى وسائل الأعلام المختلفة كالصحف والأذاعة المرئية وغير المرئية ، بينما تحرم على خصومها التمتع بفرص الدعاية السابقة فتفض اجتماعاتهم ولا تمنحهم فرص الدعاية فى وسائل الاعلام أو على الاقل تضيق الخناق عليهم فلا تساوى بينهم وبين المرشحين من أنصارها فى فرص الدعاية الانتخابية ، هذه الظاهرة شائعة الاستعمال فى الدول المتخلفة وفى النظم الاستبدادية والتسلطية .

ولاشك أن قيام الحكومات بإيثار أنصارها بوسائل الدعاية دون خصومها أو عدم التزامها بمبدأ المساواة بين جميع المرشحين يشكل وسيلة ضغط حقيقية على ارادة الناخبين، بل ويعد أداة تضليل لهيئة الناخبين بما يترتب على ذلك من تغيير للمجرى الطبيعى للانتخابات وتشويه، ومسخ لارادة الناخبين .

لذلك تعمل الدول الديمقراطية والتى يرتفع فيها درجة الوعى السياسى على تحقيق المساواة بين المرشحين فى فرص الدعاية والاعلان ، فلا تؤثر مرشحا على آخر ولا حزبا معينا على سواه فتعطى

لجميع الأحزاب نفس القدر من الحقوق فى استخدام وسائل الدعاية الاذاعية للتعبير عن برامجها وأهدافها (١) .

٥ - وعى الناخبين وحرصهم على مباشرة حقهم الانتخابى :

لاشك أن حرص الناخبين على مزاولة حقوقهم السياسية وعدم تخلفهم عن الحضور إلى مقار الانتخاب والاشتراك فى المعركة الانتخابية ، يعد أولى ضمانات سلامة الانتخاب ، إذ يؤدى تخلف الناخبين عن الأدلاء بصوتهم فى الانتخاب أن يكون المجلس النيابى غير معبر التعبير الصادق عن ارادة الأمة ويعطى فى نفس الوقت لجهات الادارة فى الدول المتخلفة فرصة حسنة للتلاعب والتزييف فى نتائج الانتخابات .

قد يقال ان اعراض جمهور الناخبين عن الاشتراك فى المعركة الانتخابية إنما هو تعبير عن عدم جدية الانتخابات لمجرد الشك فى سلوك السلطة التنفيذية ، إلا أن هذا الاعراض يكون له من الأضرار البالغة التى تتمثل فى تسهيل اتاحة فرص التلاعب والتزييف عن طريق تسديد أسماء الناخبين الذين تعمدوا عدم الاشتراك فى العملية الانتخابية لصالح أنصار حزب الحكومة أى حزب الأغلبية .

ورغبة فى حث المواطنين على الاشتراك فى المعارك الانتخابية يحرص المشرعون عادة على جعل مزاولة المواطنين لحقهم الانتخابى واجبا - لاحق - يلزمون بمباشرته ، وذلك عن طريق فرض عقوبات جنائية على المتخلفين منهم عن أداء هذا الواجب .

---

(١) بل وتذهب بعض الدول الديمقراطية كإنجلترا على وضع حد أقصى للمصاريف الانتخابية حتى يتساوى المرشحون الاغنياء والفقراء فى فرص الدعاية .

وفى اعتقادنا أنه مهما فرض المشرع من عقوبات على التخلف عن الانتخاب أو الاستفتاء فلن يعوض ذلك عن ضمانة الحرص الذاتى والتلقائى للناخبين فى القيام بواجبهم السياسى . وهو أمر على أى حال مرتبط بدرجة الوعى السياسى للشعب وقدر مدنيته وتحضره .

ثانيا: الضمانات التى تتعلق بمرحلة اجراء الانتخابات وإعلان النتائج:

وتبدأ تلك المرحلة بصبيحة اليوم المحدد للانتخابات ووقوف الناخبين أمام صناديق الاقتراع وتنتهى بعملية فرز الأصوات وتحديد المرشح الفائز فى الانتخاب.وهى مرحلة حاسمة وشائكة يمكن أن تتعرض فيها الانتخابات للكثير من أوجه التزييف والتزوير لذلك تقرر القوانين ضمانتين .

الأولى تخص حرية الناخب فى التصويت وهو واقف أمام صناديق الاقتراع،والثانية تحول دون أى تلاعب أو تزييف لحقيقة الانتخاب .

١ - سرية التصويت :

تتجه غالبية القوانين إلى اعتماد مبدأ التصويت السرى رغم ما يدعيه البعض من أن التصويت العلنى يتسم بالشجاعة والصراحة ويربى الروح الأدبية والشعور بالمسئولية لدى الناخبين .

والحقيقة أن التصويت السرى يضمن للناخب حريته حال التصويت إذ كثيرا ما تنقصه الشجاعة والجرأة اللازمة للجهر برأيه بحيث قد تمنعه العلانية من الاشتراك فى الانتخاب أو أدائه على النحو الذى يرتضيه ضميره-فهو يسمح له بالاعراب عن رأيه الحقيقى دون خوف أو وجل .

كما أن الانتخاب السرى يغلق المجال أمام تدخلات الادارة وارهاب الناخبين لانتخاب مرشحيها ، ويحول دون تحقق البغضاء والمنازعات

وأساليب البطش التى لاينجو منها أى تصويت علنى هذا فضلا عما تؤدى إليه سرية الانتخاب من انعدام الرشوة تقريبا لعدم وثوق الأحزاب أو المرشحين من تنفيذ الناخب لتعهداته وهو واقف أمام صندوق الاقتراع لا سلطان عليه غير ضميره ومصالحه .

٢ - الاشراف الكامل للقضاء على أجراء عملية الانتخاب:

قد يتصور - إذا ما شاءت السلطة التنفيذية التزييف فى نتائج الانتخاب - أن يسمح أعضاء اللجان لأشخاص ليست واردة اسماؤهم فى جداول الانتخاب بالقيام بالاقتراع بإسماء أشخاص متوفين أو أشخاص يعملون خارج البلاد ، وقد يقوم أعضاء اللجان أنفسهم بتسديد بطاقات الاقتراع، فى الساعات الأخيرة لانتهاء العملية الانتخابية، باسماء الأشخاص الذين تخلفوا عن حضور الانتخاب.

وقد يتصور أيضا قيام السلطة التنفيذية - وهو أبشغ صور التزوير - بإرغام أعضاء اللجان الانتخابية على استبدال صناديق مغلقة مملوءة ببطاقات انتخابية معدة سلفا لمصلحة حزب الحكومة أو قيام أعضاء اللجان العامة بإعداد محاضر نهائية للانتخاب على غير ما تشير إليه حقيقة بطاقات الاقتراع .

كل هذه صور أو أشكال لاساليب التزييف التى قد تلجأ إليها السلطة التنفيذية فى مرحلة الانتخاب .

ولعل الضمانة الوحيدة التى تحول دون عيث الادارة تتمثل فى اشراف الهيئة القضائية على الانتخابات ،ويتحقق ذلك بحضور عضو من أعضاء هذه الهيئة فى كل لجنة من لجان الانتخاب فيعمل على استقرار النظام فيها، ويحول دون عملية التزوير والتزييف.

وهذه الضمانة لاتكون كافية فى نظرى إذا اقتصر الأمر على مجرد اشراف القضاء على اللجان العامة دون اللجان الفرعية ذلك أن هذه اللجان الأخيرة هى التى تكون غالبا مسرحا لعمليات التزييف والتزوير سواء من جانب الادارة أو من جانب الأفراد . أن اشراف الهيئة القضائية على اللجان الفرعية يكون أكثر الحاحا منه بالنسبة للجان العامة حيث تزداد فيها فرص مخالفة القانون والخروج عليه

وقد أقر الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ بهذه الضمانة فنص فى المادة ٨٨ منه على "أن يتم الإقتراع تحت اشراف هيئة قضائية " ، على أن القرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية قد أوجب اشراف الهيئة القضائية على اللجان العامة دون اللجان الفرعية، فنص فى المادة ٢٤ منه على أن "يعين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية فى جميع الأحوال ، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام ويختارون بقدر الامكان من بين أعضاء الهيئات القضائية أو الإدارات القانونية بأجهزة الدولة أو القطاع العام ... . "

ونرى أن النص السابق لا يحقق ضمانه الإشراف الكامل للقضاء على العملية الإنتخابية . فهذه الضمانة يجب - حتى تتصف بالفعالية - أن تكون شاملة، فيكون اشراف القضاء على جميع اللجان العامة والفرعية ، أخذا بعموم نص المادة ٨٨ من الدستور واعمالا للقواعد الأصولية في التفسير من أن العام يبقى على عمومه ما لم يرد ما يخصصه ،والتخصيص لابد أن يكون بنص معادل فى المرتبة، أى بنص دستورى وهو ما لم يتحقق .

قد يقال - بل وقيل بالفعل - أن عدد اللجان العامة والفرعية يزيد بكثير على عدد أعضاء الهيئات القضائية، وبالتالي يكون هناك استحالة مادية تحول دون تعيين رؤساء هذه اللجان من أعضاء الهبة القضائية.

على أن هذا القول مردود، إذ يكون بالإمكان جعل الإنتخاب على مراحل (مرحلتين أو ثلاث) لا على مرحلة واحدة، فنقسم الجمهورية إلى مناطق ويجرى الإنتخاب فى كل منها بالتعاقب معا للتاريخ الذى يحدده قرار دعوة الناخبين. فى هذه الحالة نستطيع أن نجعل اشراف القضاء شاملا لجميع اللجان العامة والفرعية، ونكون فى ذات الوقت قد إحترمنا الحكم الوارد بالدستور الذى يوجب أن يكون الاقتراع تحت اشراف هيئة قضائية .

ثالثا : الضمانات اللاحقة على اتمام اجراء الإنتخابات :

عقد الاختصاص بالفصل فى صحة عضوية المجلس النيابى للقضاء

قد يثور الشك بعد اجراء عملية الإنتخاب، حول صحة العضوية إما لعدم توفر أحد الشروط التى حددها الدستور أو القانون فى العضو وإما أو لعدم نزاهة اجراءات الإنتخاب.

وتعطى بعض الدساتير حق الفصل فى صحة العضوية إما للمجلس النيابى ذاته واما لجهة القضاء . ويلاحظ أن عقد الإختصاص للمجلس النيابى ذاته - بدعوى الحرص على استقلاله بشئونه الداخلية - لا يحقق الحيد نظرا لما تخضع له هذه المجالس فى كثير من الأحيان للهوى والاعتبارات السياسية والإنحرافات الحزبية. هذا فضلا عن فقداته للدراية القانونية التى يتميز بها القضاء. وقد دلت

التجارب فعلا على انحراف هذه المجالس عند مباشرتها لحقها فى الفصل فى صحة العضوية فأساءت استخدام هذا الحق. (١)

لذلك تلجأ الدول العريقة فى الديمقراطية إلى عقد الاختصاص بالتحقيق والفصل فى صحة العضوية للقضاء لما يتسم به من حيدة ونزاهة وبعد عن الاعتبارات والمؤثرات السياسية ، إذ يستطيع، بحكم تكوينه القانونى الخالص ، انزال حكم القانون - والقانون وحده - على ما يثور أمامه من منازعات تتعلق بصحة العضوية ، والحكم ببطلانها حال تحققه من وجود ما يبرر قانونا القضاء بهذا البطلان . (٢)

وقد قررت المادة ٩٣ من الدستور الحالى الصادر عام ١٩٧١ لكل من القضاء والمجلس النيابى سلطة الفصل فى صحة العضوية فاعطت مهمة القيام بالتحقيق فى صحة العضوية للسلطة القضائية (محكمة النقض) وتقرير الفصل النهائى فى صحة العضوية لمجلس الشعب ، والغريب أن الدستور قد جعل لمحكمة النقض مجرد دور ثانوى يقف عند حد اجراء التحقيق وتقديم تقرير بشأنه دون أن تكون له صفة الإلزام بالنسبة للمجلس، بينما جعل سلطة الفصل النهائى فى صحة العضوية

(١) وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بهذا الاتجاه واستعمال البرلمان حقه فى الفصل فى صحة العضوية استعمالا سيئا إذ حدث أنه طعن فى صحة انتخاب أحد النواب - وكان هذا العضو ينتمى لحزب الأغلبية - فقرر مجلس النواب صحة عضويته ، ثم انضم بعد ذلك هذا العضو إلى حزب آخر من أحزاب الأقلية فاصدر نفس المجلس بناء على طعن جديد مؤسس على ذات العيب قرارا بإبطال عضوية هذا العضو انظر الدكتور السيد صبرى : المرجع السابق ، ص ٤٥٤ ، الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦ ص ٥١٦ ، الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا : الدستور المصرى - دستور (١٩٧١) - ١٩٨٧ ص ١٥٦ .
(٢) وقد أخذ دستور ١٩٣٠ بهذا الاتجاه فعقد الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية إلى محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض وابرام أو إلى محكمة النقض فى حالة انشائها وقد أخذ بهذه القاعدة دستور ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ .

لمجلس الشعب ودون التقيد بالتقرير الذى أعدته محكمة النقض فى هذا الخصوص(١).

والوضع الذى قررته المادة ٩٣ من الدستور من حيث اعطاء سلطة الفصل النهائى فى صحة العضوية للمجلس النيابى دون التقيد بتقرير محكمة النقض امر يتنافى مع الحكمة التى تقرر من أجلها اشراك القضاء فى النظر فى طعون صحة العضوية وهى انزال حكم القانون على المنازعة المطروحة ، وينطوى على تجاهل للقيمة القانونية لما يصدر عن محكمة النقض من تقارير وأحكام .

على أى حال فإن اعطاء سلطة الفصل النهائى للمجلس النيابى فيما يتعلق بصحة العضوية يجعل من مسألة الفصل - فى غالب الأحيان - مسألة شكلية أو ظاهرية ، طالما كان بإمكان المجلس أن يعلى لمؤثرات الحزبية والإعتبارات السياسية على حكم القانون، تحت شعاره المستحدث" المجلس سيد قراره "وقد دعا الفقه الراجح إلى وجوب تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو يعطى الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية إلى القضاء وحده ولتكن محكمة النقض. وهو أيضا ما تطلع إليه القضاء المصرى وعبر عنه فى الحكم الصادر عن محكمة استئناف القاهرة والصادر فى ١٩٧٦/٤/١٩ حيث جاء فيه "أن المحكمة وهى جزء من القضاء ضمير الأمة تطالب المسئولين بأن يعملوا على .... جعل الاختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية معقودا لمحكمة النقض قمة السلطة القضائية وليس قاصرا على تحقيقها وابداء الرأى فقط كما هو معمول به حاليا - ذلك أن إسناد هذه المهمة إلى جهة قضائية عليا يوفر الضمانات والحيدة والكفاية القانونية والعدالة اللازمة . ولو أنه سيلقى بعبء اضافى على عاتق القضاء الحالى،

---

(١) الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق ص ٢٠٥ .
الدكتور محسن خليل . النظام الدستورى المصرى ١٩٨٨ جـ ٢ ص ٦٨٦ .

إلا أن كل مشقه وجهد مضن يهون فى سبيل المصلحه العامة"

ونحن من جانبا ننضم إلى دعوة الفقه والقضاء فى ضروره تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو يعطى للقضاء وحدة سلطة الفصل النهائى فى صحة العضوية لإعتبارات الحيدة والنزاهة والبعد عن الاعتبارات السياسية ، وننأى عن المجلس من شبهة التحيز للأعضاء التابعين لحزب الحكومة، أو الإضرار بالأعضاء المستقلين أو المنتمين لأحزاب المعارضة، ونفضل اناطة الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية بالمحكمة الدستورية العليا حيث يتمتع حكمها الصادر فى هذا الخصوص بما تتمتع به الأحكام الصادرة فى الدعاوى الدستورية من صفة الإلزام بالنسبة لكافة السلطات العامة فى الدولة وللأفراد.

ونرى أن يسمح لكل فرد - ناخبا كان أو مرشحا - أن يقيم الطعن فى هذا الصدد بعريضة تودع قلم كتاب المحكمة مباشرة، دون حاجة إلى تقديمه للمجلس ثم احالته بعد ذلك إلى المحكمة الدستورية حكمها فنتفادى بذلك امتناع المجلس أو تراخيه المتعمد عن الإحالة

ولا شك أن تقرير رقابة القضاء على صحة العضوية بعد الانتهاء من عملية الإنتخاب - فضلا عن اشرافه على مرحله اجرائه - أمر يحول دون تشويه نظام الإنتخاب ،ويفسد أى خاطر يجول فى ذهن السلطة التنفيذية من أن تمديد العبث أو التلفيق لتزييف نتيجة الإنتخاب لصالح مرشح معين تناصره أو لصالح قائمة حزب معين تؤيده

ولا جدال فى أن سلامة العملية الإنتخابية ونقائها - بجميع مراحلها، يتوقف على مدى تقدم الشعوب أو تأخرها السياسى ، ومقياس تقدم الشعوب أو تأخرها يكمن فى معيار وحيد، وهو معيار الرأى العام

ويشهدنا التاريخ على أن الرأى العام القوى المستير كان سببا فى اصلاح كثير من الأنظمة السياسية والانتقال بها من الملكية المطلقه إلى الملكية المقيدة إلى الجمهورية حيث تعلو ارادة الشعب على ارادة الحكام ،كما كان سببا فى قبر الكثير من الأنظمة الديكتاتورية واستبدال أنظمة ديمقراطية بها حتى يسترد الشعب سيادته وسلطاته.

وإذا كان للرأى العام مثل هذا الأثر على الأنظمة السياسية فإن أثره يكون أكثر فاعلية بالنسبة لإصلاح نظام قانونى قائم أو استبدال سواه به أصلح منه.

وإذا كان الرأى العام عندنا قد استطاع أن يوجه المشرع العادى فى شأن اختيار النظام الإنتخابى الأصلح ويلزمه بالعوده إلى نظام الإنتخاب الفردى بعد تجربه نظام القوائم والنظام المختلط ، فإنه يستطيع - بلا ريب - أن يقف فى وجه السلطة التنفيذية إذا ما عن لها تشويه نظام الانتخاب لتحقيق مصالح الحزب الحاكم . فهو وحده الذى يستطيع الزام السلطة التنفيذية بالوقوف من الانتخابات موقف المحايد بين جميع أطراف اللعبة الإنتخابية من المرشحين أو الأحزاب، فيكون بمثابة السياج المتين والضمان الحقيقى لسلامة الإنتخاب والا بتعاد به عن مغامرة التزييف أو التزوير .

ان السلطات العامة فى الدول الديمقراطية تضع دائما رقابة الرأى العام فى مكانة أسمى بالنسبة لجميع وسائل الرقابة الرسمية ، وتحسب حسابها فى كل خطوه تخطوها قبل أن تحسب حساب غيرها من وسائل الرقابة - فهو يمثل - ويحق ، صمام أمان فى هذه الدول لحماية أنظمة الانتخاب من أن يمتد إليها يد العبث والتلفيق من جانب أى حزب أو أى سلطة مهما علا قدرها وجل شانها

المراجع باللغة الأجنبية

Andre Haurio : Droi. constitutionnel et institutions politiques 16 ed 1975.

Andre et Francine Demichel: Manuel Dalloz de droit usuel, Droit electroal 1973.

Barthelemy: Traite de droit constitutionnel, 1933.

Bernard Chantebout: Droit constitutionnel et science politique, 1978.

Charles Debbasch et d'autres : droit constitutionnel et Institutions Politiques.

: La V^e Republique 1985.

Claude Lechercq: Institutions Politiques et Droit contitutionnel 2ed.

Georges Burdeau: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques 18ed, 1977.

Georges Vedel: Manuel Elementaire De Droit Constitutionnel, 1949.

Jacques Cadart: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel T1, 1975.

Jean Gicquel: Droit constitutionnel et Institutions Politiques 10ed, 1989.

Julien Laferriere: Manuel De Droit Constitutionnel 2ed, 1947.

Maurice Duverger: Institutions Politiques et Droit Constitiutionnel T1, 14ed, 1955.

Michel Henry Fabre: Principes Repulbicains de Droit Constitutionnel, 3ed, 1977.

Pierre Pactet: Institutions Politiques - Droit Constitutionnel, 1975.

Louis Favoreau Loic Philip les grandes decisions du conseil constitutionnel 4ed, 1986.

الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا : القانون الدستورى، تحليل النظام الدستورى المصرى فى ضوء المبادىء الدستورية العامة، ١٩٨٣.
الدستور المصرى (دستور ١٩٧١)، ١٩٨٧.
الأنظمة السياسية - الدول - الحكومات، ١٩٨٦.

الدكتور ادمون رباط : الوسيط فى القانون الدستورى العام، الجزء الثانى، ١٩٧١.

الدكتور السيد صبرى : مبادىء القانون الدستورى، ١٩٤٩ "الطبعة الرابعة".

الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ١٩٧١.
النظم السياسية، الجزء الأول النظرية العامة للنظم السياسية، ١٩٧٠.

الدكتور حسن الحسن : القانون الدستورى والدستورى اللبنانى الطبعة الثانية.

الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف : نظام الانتخاب فى العالم وفى مصر، مارس ١٩٨٤.

الدكتور سعد عصفور	:	النظام الدستورى المصرى، دستور سنة ١٩٧١، ١٩٨٠.
الدكتور سليمان الطماوى	:	القانون الدستورى المصرى والاتحادى.
الدكتور طعيمة الجرف	:	نظرية الدولة والمبادىء العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، ١٩٧٨.
الدكتور عبد الحميد متولى	:	نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية وبوجه خاص فى مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية، ١٩٨٥.
	:	الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية ١٩٥٨ - ١٩٥٩.
	:	نظام الحكم فى اسرائيل (الطبعة الثانية) ١٩٧٩.
الدكتور عبد الفتاح سايرداير		مبادىء القانون الدستورى.

المستشار عبده عويدات : النظم الدستورية فى لبنان والبلاد العربية والعالم.

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادىء الدستورية العامة، ١٩٤٣.
النظام الدستورى المصرى، ١٩٤٢.

الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى تطور النظم الدستورية فى مصر، الخصائص العامة للنظم الدستورية المصرية، ١٩٨٨.
النظم السياسية والقانون الدستورى، الجزء الثانى، النظام الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٩.
النظم السياسية والدستور اللبنانى، ١٩٧٩.

الدكتور محمدالشافعى أبورأس : نظم الحكم المعاصر، دراسة مقارنة فى أصول النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة فى النظم السياسية.

الأستاذ محمد خليل صبحى : تاريخ الحياة النيابية فى مصر من عهد ساكن الجنان - محمد على باشا - الجزء الخامس الخاص بمجموعة الدساتير والقوانين والنظامين وقوانين الانتخاب واللوائح الداخلية، ١٩٣٩.

الدكتور محمد كامل ليله : القانون الدستورى، ١٩٦٧.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية، أسس التنظيم السياسى وصوره الرئيسية، الطبعة الثانية ١٩٨٤ - ١٩٨٥.

الدكتور محمود عيد : نظام الانتخاب فى التشريع المصرى والمقارن ١٩٤١.

الدكتور محمود متولى : مصر والحياة الحزبية والنيابية وقبل سنة ١٩٥٢ دراسة تاريخية وثائقية، ١٩٨٠.

الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى : الحرية والاشتراكية والوحدة، ١٩٦٦.
النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٦.
النظرية العامة للدولة، الطبعة الأولى، ١٩٨٥.
مبادىء الأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، ١٩٨٤.
الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين، ١٩٨٥.
النظام البرلمانى فى لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٦٩.

الدكتور مصطفى عفيفى	:	نظامنا الانتخابى فى الميزان، ١٩٨٥.
الدكتورة نبيلة عبدالحليم كامل	:	الأحزاب السياسية فى العالم المعاصر.
الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب	:	نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم	:	القانون الدستورى نوفمبر ١٩٣٧.
الدكتور يحيى الجمل	:	النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية مع مقدمة فى دراسة المبادىء الدستورية العامة، ١٩٧٤.



REVUE AL HOQUOQ

POUR LES ETUDES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES

PUBLIEE PAR
LA FACULTE DE DROIT
UNIVERSITE D'ALEXANDRIE

